

L'ESPERIENZA DELLA *SPENDING REVIEW* IN ITALIA:  
PROBLEMI APERTI E SFIDE PER IL FUTURO

DANIELA MONACELLI, ALINE PENNISI

# L'esperienza della *spending review* in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro

Daniela Monacelli<sup>(\*)</sup> e Aline Pennisi <sup>(o)</sup>

Versione settembre 2010

*I termini Spending Review o Expenditure Review si riferiscono solitamente di una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica – con modalità di intervento piuttosto articolate – che si collocano entro più ampi processi di riforma delle istituzioni di bilancio. Le esperienze in ambito internazionale sembrano convergere intorno al duplice obiettivo di contribuire a maggiore disciplina fiscale e assicurare una migliore delivery dell'amministrazione pubblica. In questo lavoro si ripercorre l'esperienza italiana dell'analisi della spesa contestualizzandola entro gli sviluppi internazionali e nel processo di riforma delle istituzioni di bilancio italiane. Si ripercorrono i tratti salienti dei tentativi finora effettuati evidenziando, sulla base dei risultati dei Rapporti prodotti negli ultimi anni sia dalla Commissione tecnica sulla finanza pubblica che dalla Ragioneria generale dello Stato, i principali problemi aperti, ed individuando nelle riforme degli anni novanta già molti dei presupposti per dotare il nostro sistema di una strumentazione più moderna. Si analizzano inoltre le prospettive del processo di analisi e revisione della spesa alla luce della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica, interrogandosi in particolare sulle modifiche che conseguono dall'istituzionalizzazione della Spending Review nei ruoli dell'amministrazione centrale per il bilancio e sulle innovazioni che vengono richieste all'amministrazione affinché possa effettivamente svolgere questo nuovo compito. In particolare, si conclude che l'utilizzo dell'analisi della spesa per rafforzarne il controllo richiede, oltre che di accrescere l'attenzione sulla fase ex post del processo di spesa (misurazione dei risultati, esame dei costi effettivamente sostenuti, valutazione dell'efficacia delle politiche), di intervenire sulla strumentazione della programmazione finanziaria ex ante.*

<sup>(\*)</sup> Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro, [daniela.monacelli@bancaditalia.it](mailto:daniela.monacelli@bancaditalia.it)

<sup>(o)</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato, [aline.pennisi@tesoro.it](mailto:aline.pennisi@tesoro.it)

Le opinioni espresse in questo lavoro non coinvolgono in alcun modo le istituzioni di appartenenza.

Si ringraziano Fabrizio Balassone e Andrea Vassallo per gli utili commenti e Deborah Guerrucci e Roberta Ronca per la preziosa assistenza della predisposizione di dati.

## Introduzione

Con la locuzione *Spending Review* si fa generalmente riferimento a una serie di procedure e istituzioni legate alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica. Questi strumenti sono maturati, nei paesi avanzati, entro più ampi processi di riforma delle istituzioni di bilancio; si collocano entro un percorso evolutivo avviatosi nel dopoguerra e caratterizzato da progressivi adattamenti piuttosto che da contrapposizioni rispetto alle fasi precedenti.

Seppure con accenti diversi – e attraverso percorsi diversi – le varie esperienze di analisi della spesa convergono intorno a un duplice obiettivo: contribuire a maggiore disciplina fiscale e assicurare una migliore *delivery* dell'amministrazione pubblica. Le modalità di intervento sono generalmente piuttosto articolate. Ciononostante, pressoché ovunque, le iniziative cosiddette di *spending review* hanno affrontato il tema della razionalizzazione dei processi di bilancio tra vincolo della disciplina fiscale, esigenze di controllo della qualità della spesa e dell'efficienza dell'allocazione finanziaria; pressoché ovunque, hanno interessato tre principali ambiti: la modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche, il rafforzamento della funzione allocativa del bilancio dello Stato e la promozione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse in cambio di maggiore *accountability* nei risultati.

Questo lavoro analizza la recente esperienza italiana dell'analisi e valutazione della spesa contestualizzandola entro gli sviluppi internazionali e nel processo di riforma delle istituzioni di bilancio italiane. Si ripercorrono i tratti salienti dei tentativi effettuati negli ultimi anni evidenziando, sulla base del contenuto dei Rapporti prodotti sia dalla Commissione tecnica sulla finanza pubblica che dalla Ragioneria generale dello Stato, i principali problemi aperti, ed individuando già nelle riforme degli anni novanta alcuni dei presupposti per dotare il nostro sistema di una strumentazione più moderna. Si analizzano inoltre le prospettive del processo di analisi e revisione della spesa alla luce della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica.

In particolare ci si interroga sulle modifiche che conseguono dall'istituzionalizzazione della *spending review* nei ruoli dell'amministrazione centrale per il bilancio e sulle innovazioni che vengono richieste all'amministrazione affinché possa effettivamente svolgere questo nuovo compito, ponendo l'accento sul fatto che utilizzare l'analisi della spesa per rafforzarne il controllo non implica solo accrescere l'attenzione sulla fase *ex post* del processo di spesa (misurazione dei risultati, esame dei costi effettivamente sostenuti, valutazione dell'efficacia delle politiche), ma anche e forse soprattutto intervenire sulla strumentazione della programmazione finanziaria *ex ante*.

## 1. La *spending review*: concetto, origini e sviluppi

### 1.1 L'evoluzione a livello internazionale

Il percorso verso le forme attuali di *spending review* si intreccia con quello delle più generali riforme attuate dal dopoguerra ad oggi che hanno riguardato la politica di bilancio, il modo di gestire l'attività della pubblica amministrazione, la definizione degli obiettivi collettivi e il loro raggiungimento, le istituzioni che regolano il processo del bilancio e l'allocazione delle risorse finanziarie.

Negli anni '50, i bilanci pubblici dei paesi avanzati si fanno progressivamente carico di nuove funzioni; comincia a manifestarsi l'esigenza di disporre di informazioni più articolate sugli impieghi delle risorse pubbliche, al fine di indirizzarle meglio in relazione agli obiettivi che la politica di bilancio intende perseguire. In questo periodo si affermano strumenti contabili più sofisticati di quelli utilizzati nel bilancio tradizionale, secondo principi come il "*program budgeting*" e il "*performance budgeting*". In questa fase, come osserva Brumby (1999): "*Much was achieved in terms of annotating budget documentation with information about the activities performed. However, the reforms largely failed in regard to cost allocation and performance measurement*". La fase di riforma degli anni '60, si incentra sul *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS) degli Stati Uniti: si mira a stabilire un nesso più diretto tra processo di bilancio e analisi delle politiche pubbliche, tra obiettivi perseguiti, programmi attuati e gestione delle risorse finanziarie. La programmazione si estende oltre l'orizzonte del bilancio annuale: "*the essential element of PPBS was to create*

*an analytical capability to examine in-depth the objectives of government intervention and to examine competitive ways of achieving those objectives*” (Brumby, 1999). Il focus è soprattutto sull'utilizzo di metodologie di valutazione di costi-benefici e costi-efficacia delle politiche. Alla raccolta delle informazioni si aggiunge lo sviluppo della necessaria capacità di analisi e l'elaborazione di metodologie e tecniche adeguate alla valutazione della spesa<sup>1</sup>. Secondo alcuni analisti<sup>2</sup>, ad ostacolare l'estensione generalizzata di questo approccio può aver giocato la carenza di una adeguata considerazione degli aspetti legati al ruolo della politica e delle interrelazioni con il legislatore, e una eccessiva semplificazione nella rappresentazione dei rapporti tra i vari agenti che partecipano al processo.

Le riforme degli anni '70 sono pesantemente influenzate dal drastico mutamento del quadro macro indotto dalla crisi economico-finanziaria e dai suoi riflessi sui bilanci pubblici. In un contesto di restrizione finanziaria – e con la fine dell'era “delle risorse crescenti” dei decenni precedenti – le riforme si pongono obiettivi di controllo quantitativo sulle risorse pubbliche. Si teorizza il superamento di un approccio incrementale all'allocazione delle risorse di bilancio, mutuando dal settore privato il principio dello *Zero-Based Budgeting* (ZBB), “*a system which owes much of its popularity to its potential for budget cutting*” (McCaffrey, 1978). Questo approccio sostituisce alla prassi di giustificare nella fase di stanziamento solo le richieste di incremento delle risorse da destinare ai vari programmi di spesa (dando sostanzialmente per scontata la necessità di riattribuire interamente le risorse allocate nell'esercizio precedente), un meccanismo in cui i centri di spesa sono tenuti a giustificare la richiesta dello stanziamento complessivo, sottoponendo a valutazione tutto il pacchetto di spesa. Si concretizza in un approccio di tipo *bottom-up* in cui le amministrazioni propongono un “*decision package*” con un'ipotesi minima di prestazione/spesa e una serie di “*additional decision packages*” con segmenti aggiuntivi di prestazioni, innalzando corrispondentemente la spesa. Alle varie alternative vanno associati ranking di priorità. Lo ZBB richiede pertanto progettualità, capacità di valutazione e definizione chiara delle priorità da parte dei centri di spesa. Le principali critiche a questo approccio riguardano l'impossibilità di una sua effettiva applicazione alla spesa del settore pubblico, sottoposta com'è ad elevati gradi di rigidità e isteresi che rendono di fatto possibile modificarne con tempestività solo un componente molto contenuta. Vi è inoltre la considerazione che un sistema di ZBB applicato su base annuale, al momento della predisposizione del bilancio, non appare desiderabile perché eccessivamente oneroso. Ogden (1978) sostiene che “*analysing and defending the entire budget is a useful tool ... when an agency has encountered a significant change in program demands and must shift its resources to cope more efficiently with the change*” e, si potrebbe aggiungere, in occasione di un cambiamento nell'esecutivo; l'autore conclude che “*the most practical budgeting system ... is a formalised combination of incremental and zero based analysis*”.

Negli anni '80, nei paesi avanzati il problema della correzione dello squilibrio delle finanze pubbliche e la necessità di mantenere il controllo della dinamica della spesa pubblica assumono un ruolo centrale nelle politiche di bilancio. Trovano attuazione in questa fase alcune riforme pionieristiche adottate nei paesi anglosassoni che influenzeranno in maniera significativa i successivi sviluppi del processo di bilancio in un contesto più allargato. Nel 1979 il Canada introduce l'*Expenditure Management System* (EMS); questo sistema affronta in maniera diretta il nodo del coinvolgimento della politica nel processo di decisione del bilancio (elemento la cui omissione contribuisce a spiegare, secondo alcuni, il fallimento delle riforme degli anni '60), rivedendo il ruolo dei ministeri di spesa. Il nuovo sistema accentra il controllo dell'allocazione delle risorse presso Commissioni del Gabinetto che agiscono in base a tetti di spesa (*budget envelopes*) da esso prefissate in fase di formazione annuale del bilancio. Il confronto con gli

---

<sup>1</sup> Il PPBS si sviluppa agli inizi del decennio presso il Dipartimento della Difesa statunitense, come processo per l'individuazione degli obiettivi strategici e dei meccanismi di allocazione delle risorse all'interno del dipartimento; nel 1965 l'esecutivo statunitense manifesta l'intenzione di estenderlo all'intero governo federale. Pure essendo di fatto abbandonato negli Stati Uniti nel 1968, il PPBS dà origine a diversi adattamenti in ambito internazionale, adattamenti che enfatizzano soprattutto il rafforzamento del controllo sul conseguimento degli obiettivi di output e sull'efficacia delle politiche (ad es., la *Rationalisation des choix budgétaires* del 1968 in Francia . “*Sur le modèle du "Planning Programming Budgeting System" (PPBS) américain, il s'agit d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative, par des études d'analyse de système et de coût-efficacité. Elle sera abandonnée dans les années 1980.* » (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/chronologie.shtml>)

<sup>2</sup> Cfr., ad esempio, Mosher (1969).

altri ministri all'interno del Gabinetto, piuttosto che con il Ministero delle finanze, diviene pertanto la base per la decisione allocativa, ponendo i ministri di spesa in una posizione di più diretta responsabilità nella definizione dell'equilibrio complessivo dei conti pubblici. L'EMS è esplicitamente introdotta con la finalità di ridurre la spesa ed è ritenuta il primo esempio di modello *top-down* applicato al processo di bilancio. Ha ispirato le successive riforme di paesi come l'Australia e la Nuova Zelanda e più in generale ha introdotto criteri ritenuti validi in molti sistemi attuali: tetti di spesa (*fiscal rules*), processo decisionale *top-down*, responsabilizzazione dei centri di spesa. Col tempo tuttavia, la minor pressione delle esigenze di riduzione della spesa, una burocratizzazione del processo, la tendenza a far prevalere finalità di costruzione del consenso politico hanno portato a criticare il sistema per un progressivo indebolimento dell'incentivo alla responsabilizzazione e l'emergere di fatto di un bias incrementale (cfr. Doern, ed., 1982; Kelly e Wanna, 1999). Come sostiene Kelly (2000) "*research now suggests that Canada's tendency to rely on over-elaborate expenditure management systems hampered the capacity of successive governments to achieve expenditure restraint*".

Gli anni '90 sono caratterizzati da un trend di riforma che fa leva sugli strumenti messi a punto in precedenza, ma con una maggiore consapevolezza della varietà e della complessità degli obiettivi simultaneamente perseguiti: la razionalizzazione delle procedure di bilancio; il loro rafforzamento per fronteggiare esigenze di restrizione finanziaria; il miglioramento della capacità di rivedere le priorità tra i programmi di spesa; l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa e migliorare l'organizzazione dei processi produttivi. Molti paesi avviano processi esplicitamente definiti di "*spending o expenditure review*", cioè insiemi di pratiche mirate all'analisi e alla valutazione della spesa pubblica, delle sue tendenze, dei meccanismi che la regolano, dell'attualità o meno degli interventi che vengono finanziati. Queste pratiche, sebbene presentino alcuni tratti comuni, non sembrano tuttavia convergere su un modello univoco e sono naturalmente influenzate dai contesti economici, finanziari e politici del momento, oltre che dagli assetti giuridici e dal background culturale dei paesi. Queste iniziative istituzionalizzate di "analisi della spesa", infatti, a seconda dei casi: vengono svolte su base sistematica, entro i processi di bilancio annuali, o sporadicamente, come esercizi mirati a rispondere a particolari stimoli esterni; possono interferire in modo diretto o indiretto nella formazione del bilancio dello Stato o agire solo nella fase di esecuzione e gestione; sono condotte all'interno dell'amministrazione o da comitati esterni/indipendenti e rendere conto a diversi decisori (le burocrazie ministeriali, l'esecutivo, il Parlamento); riguardare la totalità della spesa pubblica ("*comprehensive*") o soltanto alcune componenti ad hoc; procedere per politiche in maniera trasversale ("*horizontal*") o per centri di spesa ("*vertical*"), ovvero combinare variamente le due dimensioni di indagine.

L'analisi della spesa inserita esplicitamente nel processo di bilancio – in paesi come l'Australia, il Regno Unito e i Paesi Bassi – attiva un processo di "apprendimento istituzionale" e di sviluppo di competenze analitiche sia per l'esecutivo che per le strutture tecnico-amministrative. Ha il pregio di generare flussi regolari di informazioni che tendono a consolidarsi nel tempo, riducendo le asimmetrie informative tra amministrazione centrale di bilancio e le altre amministrazioni. Un sistema permanente e strutturato nel processo di bilancio risulta però oneroso e pertanto i paesi che hanno adottato questi sistemi hanno spesso ridotto la frequenza dell'analisi rispetto alla cadenza annuale del bilancio, facendo a volte ricorso a specifiche strutture incaricate di svolgere questa attività. L'utilizzo dall'analisi della spesa come esercizio sporadico sembra, invece, maggiormente associato a contesti di restrizione fiscale che richiedono tagli di spesa selettivi, oppure a situazioni in cui cambiamenti di governo comportano nuovi orientamenti nelle priorità delle politiche e avviano riforme strutturali. Questi esercizi sporadici vengono spesso condotti a tappeto. In questi casi rileva naturalmente la capacità di costruire una stretta connessione tra la fase della decisione di bilancio e il forte impulso impresso dal fattore politico; solitamente quindi si osserva un ruolo rilevante del Gabinetto o di strutture costituite al suo interno. Le politiche di risanamento del disavanzo e di riallocazione della spesa sono state alla base delle tornate di *spending review* dell'Australia (1984-86), della Nuova Zelanda (1991), del Canada (1994-95), della Svezia (1995).

Più in generale, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, si osserva una tensione diffusa a cercare strumenti contabili, di programmazione finanziaria e di *governance* (anche tramite strumenti

“contrattuali” come i *performance service agreements* nel Regno Unito) in grado di confrontarsi con la crescita della spesa a servizio della collettività, sia in tempi in cui le finanze pubbliche sono più floride (quelli che, mutando una terminologia riferita agli andamenti ciclici dell’economia, potremmo definire *good times* per la finanza pubblica), sia nei casi di squilibrio e quindi di restrizione (*bad times*)<sup>3</sup>. Pur a fronte di motivi contingenti diversi alla base dell’avvio dei vari processi di analisi della spesa, a tutte le esperienze sembra sottesa una preoccupazione sia per la *quantità*, sia per la *qualità* della spesa pubblica. Il controllo sulla quantità – in termini di livello e di dinamica (soprattutto per la parte corrente) – è ritenuto il presupposto per mantenere le finanze pubbliche equilibrate e sostenibili; quello sulla sua qualità guarda invece all’impiego che si fa delle risorse pubbliche e alla capacità di produrre gli effetti da essa desiderati al momento della decisione in materia di politiche. Questo secondo obiettivo risponde spesso a pressioni esterne derivanti dall’insoddisfazione nella capacità dell’intervento pubblico di svolgere la sua funzione nell’economia e nella società, dall’insufficienza dei servizi pubblici rispetto alle richieste dei cittadini e delle imprese (relativamente anche al loro costo o in confronto all’alternativa privata) e, in taluni casi, dall’insofferenza per il crescente peso della pubblica amministrazione.

La fase attuale, infine, vede al centro dei vari tentativi di riforma, da una parte, il nodo del rapporto tra esecutivo e Parlamento e, dall’altra, quello della saldatura tra pianificazione strategica e programmazione finanziaria. Per quanto attiene al secondo punto, si ripropone con maggiore enfasi l’esigenza di una chiara individuazione degli obiettivi e di un controllo dell’efficacia delle politiche attraverso la verifica dei risultati e l’assegnazione di precise responsabilità ai *manager pubblici*. Le soluzioni percorse sono diverse a seconda che il retaggio dei processi di decisione del bilancio sia storicamente basato più sull’uno o sull’altro dei due aspetti coinvolti, cosicché le riforme cercano a seconda dei casi di innestare il complemento mancante.

Ad esempio, negli Stati Uniti, caratterizzati da un approccio “più ingegneristico e operativo” come lo definisce Archibugi (2009) ereditato dal PPBS, la spinta riformatrice ha preso le mosse dal fronte della programmazione strategica per ricercare una ricaduta sul fronte delle procedure di bilancio; il cosiddetto *Performance Budget* imposto annualmente alle amministrazioni parte da un’iniziativa del Congresso del 1993 (dal *Government Performance and Result Act*, GPRA) e dal 2003 diviene la proposta di bilancio presentata all’ufficio della Casa Bianca che si occupa del bilancio (l’OMB), che lo sottopone ad un sistema di valutazione ex post dei risultati (*Program Assessment Rating Tool*, PART). In Francia, invece, dove l’approccio è “più budgetario e contabile”<sup>4</sup>, il percorso parte dalla riforma organica della contabilità del 2001 (la LOLF, applicata solo dal 2006), e procede in direzione inversa: dal bilancio come strumento di autorizzazione alla spesa, al bilancio come strumento di maggiore trasparenza nei confronti del decisore politico circa la destinazione effettiva delle risorse e come strumento orientato alla performance; si rivede infatti la classificazione del bilancio, mirandola alla descrizione delle finalità della spesa, e si introduce un ciclo di programmazione basato su Progetti annuali di programma (PAP) seguiti da Rapporti annuali di performance (RAP). L’approccio contabile richiede, a parere di alcuni<sup>5</sup>, una forte pressione dall’alto affinché la rappresentazione contabile in missioni e programmi si traduca effettivamente in una corrispondente reimpostazione dell’attività amministrativa, in una riorganizzazione della gestione e in una valutazione della performance delle amministrazioni e dei risultati delle politiche. Nel 2007 il nuovo esecutivo ritiene necessario affiancare al processo di bilancio riformato dalla LOLF anche una forma di *spending* o *policy review* (la revisione generale delle politiche pubbliche, RGPP) con cui si propone di rimettere in discussione tutti gli obiettivi delle politiche pubbliche francesi ridefinendo le priorità. Nel Regno Unito, invece, il processo di innovazione della gestione della Pubblica Amministrazione è partito dal basso attraverso esperienze di tipo settoriale di

---

<sup>3</sup> Due esempi utili da considerare per trarre indicazioni sulla diversità delle esperienze sono quelle più recenti del Regno Unito e del Canada. Il primo costituisce un esempio di *spending review* incardinata nel processo di bilancio; il secondo un esempio di *spending review* mirata esplicitamente a restrizioni fiscali.

<sup>4</sup> Cfr. Archibugi (2009), p. 74.

<sup>5</sup> A proposito dell’approccio ‘budgetario’ e contabile della Francia, Archibugi si esprime dicendo: “... dal quale ultimo, temo una concezione della performance manipolata e mascherata in sede contabile piuttosto che da un cambiamento in termini reali della produttività delle prestazioni.”

iniziativa dell'esecutivo – piuttosto che per un'iniziativa parlamentare organica come in Francia o negli US – e viene ricondotto ad unità solo successivamente. Negli ultimi due decenni la riforma sembra aver viaggiato su un binario parallelo, riflettendo il ruolo, da un lato, del Cabinet Office, impegnato in un approccio più strategico che dal *Next Steps Program* degli anni novanta ha condotto alla *Policy Review* del 2006-2007; dall'altro, del Tesoro (HMT), impegnato nel controllo della spesa pubblica e nella elaborazione del bilancio annuale, che ha condotto le varie ondate di *spending review* (la *comprehensive SR* del 1998 e del 2007).

L'esperienza italiana si muove anch'essa in questo contesto, con forti analogie con l'esperienza francese, per vocazione di contesto budgetario e contabile, nel tentativo di trovare una via “contabile” alla programmazione strategica, ma con aperture alle esperienze anglosassoni nel ricorso allo strumento della *spending review*.

## 1.2 L'esperienza italiana

Il termine “*spending review*” compare nella normativa italiana a partire dalla fine del 2006. Fa riferimento alla necessità di contenere la dinamica della spesa nel medio termine e migliorare la qualità dell'azione pubblica intervenendo essenzialmente in tre ambiti:

- la modernizzazione del processo di programmazione delle finanze pubbliche;
- il rafforzamento della funzione allocativa del bilancio dello Stato;
- la promozione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse in cambio di maggiore *accountability* nei risultati.

Il primo programma di “analisi e valutazione della spesa” viene stabilito nella legge finanziaria per il 2007<sup>6</sup> e assume carattere “straordinario”. Al Ministro dell'economia e delle finanze è affidato il compito di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, in collaborazione con un'apposita Commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP) e con alcune strutture del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato<sup>7</sup>. Tra i compiti della CTFP è quello di avviare un percorso per individuazione delle criticità, delle opzioni di riallocazione delle risorse e delle possibili strategie di miglioramento, sul piano della qualità e dell'economicità, dei risultati ottenibili con le risorse stanziare; vi è inoltre quello di svolgere studi e analisi finalizzati ad accelerare il processo di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche e a migliorare la trasparenza dei dati conoscitivi della finanza pubblica. In questa fase viene avviato il processo – ancora in corso – di riorganizzazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi per far emergere le finalità delle spesa, con il quale ridefinire la lettura delle unità elementari ai fini dell'approvazione parlamentare già a partire dal 2008<sup>8</sup>.

Il lavoro della CTFP si è concentrato su cinque settori di spesa (Trasporti, Infrastrutture, Giustizia, Interno e Istruzione), rappresentativi di 30% delle spesa corrente e 26% della spesa in conto capitale. Il lavoro è stato condotto tramite gruppi in cui erano presenti anche le amministrazioni di spesa. La CTFP ha adottato esplicitamente un'ottica di analisi “produttivista/organizzativa”; ha mostrato specifica attenzione per la produttività strutture periferiche, l'organizzazione delle carriere, gli aspetti relativi alle carenze di cultura del monitoraggio e della valutazione. Dopo circa un anno di attività, le analisi effettuate sono state riportare in un rapporto dove la Commissione ha avanzato raccomandazioni

---

<sup>6</sup> Art. 1, comma 480.

<sup>7</sup> Commi 474-479 dalla legge finanziaria per il 2007. La CTFP è stata costituita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 16 marzo 2007. La Commissione era composta di 10 membri, scelti tra esperti di alto profilo tecnico-scientifico e di riconosciuta competenza in materia di finanza pubblica. Doveva presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta. Ai fini del raccordo operativo con la CTFP veniva istituito un apposito Servizio studi nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

<sup>8</sup> Con la riorganizzazione del bilancio, per ogni stato di previsione (bilancio di ciascun Ministero) le unità previsionali di base si sono infatti trovate collocate sotto Missioni e Programmi piuttosto che sotto i centri di responsabilità amministrativa, rafforzando pertanto le capacità di collocare la spesa in base alla sua finalità.

specifiche per le politiche di ciascun settore<sup>9</sup>, evidenziando elementi di similarità nella natura dei problemi che i Ministeri si trovano ad affrontare, e individuando alcune tipologie di interventi che possono avere una valenza trasversale alle singole aree. Se ne desume la possibilità che il know-how su metodologie di analisi dei problemi più tipici, lo sviluppo delle soluzioni e competenze necessarie potrebbe essere, almeno in parte, trasferito da un Dicastero all'altro, creando una vera e propria metodologia di revisione della spesa. Vengono identificate in particolare tre macro tipologie di intervento:

- razionalizzazione dell'organizzazione territoriale delle amministrazioni;
- revisione delle procedure amministrative e dell'organizzazione del personale;
- revisione della politica dei trasferimenti dal centro in periferia e ad altri soggetti.

Nel 2008, con la nuova legislatura, la Commissione viene destituita ma si rende permanente il programma di “revisione della spesa”<sup>10</sup>, affidandolo integralmente al MEF. La struttura interessata è la Ragioneria Generale dello Stato (RGS), in particolare il Servizio studi dipartimentale (SeSD).

Il lavoro svolto da Servizio si è mosso lungo due direttrici: una maggiore produzione di documenti a carattere divulgativo sulla composizione del bilancio dello Stato e sull'impatto delle manovre di finanza pubblica<sup>11</sup> e un'analisi strutturata del bilancio delle singole amministrazioni centrali. Per quanto attiene a quest'ultimo fronte, l'approccio adottato nel corso del 2009 è consistito in uno sforzo innanzitutto interno, che ha coinvolto diverse strutture della RGS: oltre al SeSD, l'Ispettorato Generale del Bilancio (IGB), l'Ispettorato Generale di Finanza (IGF) e gli Uffici Centrali del Bilancio (UCB) che operano all'interno dei singoli Ministeri. Si è prestata particolare attenzione alle questioni relative alla trasparenza e alla rigidità del bilancio dello Stato e all'individuazione di margini per la riprogrammazione delle risorse. Più in dettaglio, si è guardato: alle classificazioni del bilancio come strumento per una adeguata rappresentazione della spesa a fini di analisi e non solo contabile; alla funzionalità di alcune procedure di spesa; alla significatività delle informazioni relative agli obiettivi e alla misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni pubbliche che accompagnano il bilancio dello Stato nelle cosiddette note preliminari. I risultati sono confluiti nel “Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009” pubblicato dalla RGS<sup>12</sup>. Le considerazioni emerse hanno in parte contribuito alle proposte avanzate nell'ambito del processo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica confluite nella legge n. 96/2009.

Con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica (Legge 196/2009), si è aperta una nuova fase per l'attività di analisi e valutazione della spesa, ormai incardinata nei ruoli dell'amministrazione centrale per il bilancio dello Stato. I compiti di *spending review* non vengono delegati a un organo straordinario o a un comitato indipendente per definire riforme, ma affidati a un organismo di struttura dell'amministrazione del MEF. Merita di essere sottolineato il fatto che l'analisi della spesa entra a fare parte del ciclo ordinario della programmazione finanziaria e del bagaglio ordinario degli strumenti di controllo<sup>13</sup>. L'aspetto “ordinario” dell'attività – volto genericamente a conseguire una maggiore disciplina fiscale accompagnata da una accresciuta capacità di riallocare più efficacemente la spesa nell'ambito delle decisioni dell'organo legislativo (Parlamento) e di promuovere una *delivery* del sistema

---

<sup>9</sup> MEF, CTFP (2007, 2009), i rapporti disponibili all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Lavori-del/index.asp>.

<sup>10</sup> Legge 133 del 2008.

<sup>11</sup> Cfr. la collana "Note brevi" della Ragioneria Generale dello Stato (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/Le-misure-/index.asp>) e la collana “Pubblicazioni statistiche” (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/La-spesa-d/index.asp>).

<sup>12</sup> Cfr. Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato, 2009 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/index.asp>).

<sup>13</sup> E' utile separare l'aspetto “ordinario” - volto genericamente a conseguire una maggiore disciplina fiscale accompagnata da una accresciuta capacità di riallocare più efficacemente la spesa e di promuovere una *delivery* del sistema che sia più efficiente dal punto di vista operativo - dall'aspetto “straordinario” volto alla definizione di modifiche nelle scelte di policy. Le due finalità possono naturalmente avere diversi punti di sovrapposizione. Tuttavia, per soddisfare la prima l'amministrazione che ha il ruolo di coordinamento della finanza pubblica può fare molto, mentre per la seconda diventa indispensabile anche l'attenzione e il contributo della politica.



che sia più efficiente dal punto di vista operativo – piuttosto che “straordinario” – volto alla raccolta di informazioni per la definizione di specifiche riforme o modifiche nelle scelte di *policy*, denota una scelta specifica. Le due finalità hanno naturalmente molti punti di sovrapposizione; tuttavia, per soddisfare la prima, l'amministrazione che ha il ruolo di coordinamento della finanza pubblica può svolgere una funzione primaria e rilevante, mentre per la seconda il ruolo principale resta soprattutto quello della politica. Alcune riflessioni sul ruolo che l'autorità di bilancio sarà chiamato a svolgere nei prossimi anni all'interno del nuovo contesto svoltarono presentate nel paragrafo 4.

## 2. *Spending review* e processo di bilancio: alcune considerazioni

In questo paragrafo si affrontano due questioni ritenute particolarmente rilevanti tra quelle emerse dall'analisi svolta nell'ambito dell'esercizio di *spending review* condotto dalla RGS:

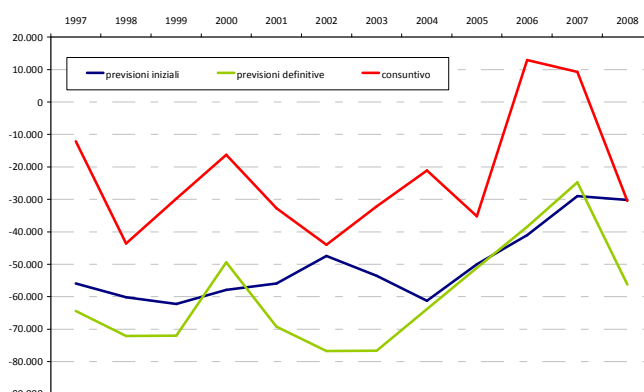
- le criticità incontrate nella funzione allocativa del bilancio dello Stato;
- la scarsa attenzione ai risultati nell'attuazione dei programmi di spesa.

Le riforme degli anni novanta avevano già individuato molti dei presupposti per dotare il nostro sistema di una strumentazione più moderna su questi due fronti; questi presupposti vengono ripresi, ribadendoli con maggiore forza e organicità, nell'ambito della recente riforma della legge di contabilità pubblica.

### 2.1 Le criticità nella funzione allocativa e l'opacità del bilancio

Il contenuto informativo offerto dal saldo netto da finanziare<sup>14</sup> programmatico del bilancio dello Stato, una volta confrontato con quello registrato a consuntivo, risulta limitato ai fini della politica di bilancio. Non solo per la copertura parziale dell'aggregato sottostante (il solo Stato) o per i diversi criteri contabili rispetto alla contabilità nazionale (in base alla quale sono espressi gli obiettivi macro della politica di bilancio), ma anche per il sistematico scostamento tra previsione iniziale presentata dall'esecutivo, previsione finale integrata dalla manovra e dall'assestamento o provvedimenti normativi votati in corso d'anno dal Parlamento, e dato di consuntivo che riassume i risultati dell'esecuzione del bilancio (figura 1). I tre aggregati scandiscono le diverse fasi del processo di bilancio.

Figura 1 – Saldo netto da finanziare di competenza del Bilancio dello Stato (*milioni di euro*)



Fonte: Corte dei Conti (vari anni).

<sup>14</sup>

I saldi che sintetizzano le informazioni contenute nel bilancio dello Stato sono quattro (a) il risparmio pubblico; (b) l'indebitamento (o accreditamento) netto, (c) il saldo netto da finanziare e (d) il ricorso al mercato. In particolare, il saldo netto da finanziare è dato dal saldo congiunto del conto economico e della parte “attività” (partite finanziarie) del conto finanziario (ovvero dato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali); in sostanza corrisponde alla somma di indebitamento netto e saldo delle “partite finanziarie”. Cfr. Balassone et al. (2008).

Analoghe criticità si rilevano anche con riferimento al potenziale allocativo del bilancio sia in merito alla quantità delle risorse complessivamente stanziare, sia in merito alla ripartizione di tali risorse tra diverse finalità. Ciò deriva anche dalla funzione prevalentemente autorizzatoria che esso svolge. Un'indicazione di queste difficoltà si può trarre dall'analisi della spesa nelle varie fasi del processo di bilancio (cfr. Box 1).

## Box 1

### Il processo di formazione delle previsioni di spesa nel Bilancio dello Stato

In fase di preparazione del bilancio le amministrazioni avanzano le proprie proposte di stanziamento sulla base di quanto previsto nelle autorizzazioni legislative e tenendo conto dei meccanismi e/o dei parametri stabiliti dalla normativa. Gli stanziamenti relativi a risorse la cui quantificazione non è connessa, direttamente o indirettamente, a disposizioni di legge vengono calcolati applicando i criteri e le indicazioni forniti dal MEF/RGS, in modo da mantenere “la continuità della prestazione dei servizi offerti” (cd. “*proposta delle amministrazioni?*”).

Il progetto di legge di bilancio viene presentato sulla base di tali proposte, una volta che sono raccolte e verificate dal MEF/RGS (“*proposta finale?*”). Le modifiche e le integrazioni alla legislazione vigente, introdotte con la legge finanziaria, vengono successivamente recepite nella legge di bilancio (“*modifiche dovute alla manovra?*”).

Nel corso dell'esercizio altre modifiche alle previsioni iniziali possono essere disposte con provvedimenti legislativi o attraverso atti amministrativi (“*modifiche in corso d'anno?*”). Correzioni alle previsioni iniziali vengono apportate dalla legge di assestamento (che presenta gli stessi limiti contenutistici del bilancio di previsione, ossia l'impossibilità di innovare la legislazione vigente), aggiornando le entrate in base alle nuove previsioni di gettito e all'attività di accertamento e le spese non determinate per legge in relazione alle esigenze emerse nel corso della gestione. Gli stanziamenti delle autorizzazioni di cassa sono inoltre adeguati per tener conto dell'ammontare dei residui attivi e passivi nel frattempo accertati con il rendiconto dell'esercizio precedente.

Altre modifiche agli stanziamenti iniziali<sup>15</sup> possono avvenire per effetto di:

- innovazioni legislative approvate in corso d'esercizio (“*nuove leggi?*”), sia quando queste ultime trovano copertura con la modifica della legislazione previgente, sia quando si prevede il ricorso all'utilizzo di risorse accantonate nei fondi speciali (Tabella A e B della legge finanziaria);
- prelevamenti dai fondi di riserva per il finanziamento delle spese obbligatorie e d'ordine, delle spese imprevedute, per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa;
- utilizzo del fondo per la riscrittura dei residui passivi perenti;
- riassegnazione di entrate di competenza dei ministeri, a fronte di prestazioni di servizi a privati, ma versate in bilancio in entrata del MEF e di titoli di spesa rimasti non pagati alla chiusura dell'esercizio precedente.

In particolare, si può osservare che la differenza tra le risorse stanziare nel disegno di legge di bilancio, in base al criterio della legislazione vigente, e quelle stanziare nella legge di bilancio, inclusive dell'effetto della manovra finanziaria, è generalmente inferiore alla differenza tra queste ultime e le risorse che effettivamente risultano stanziare a fine anno. Le decisioni prese nel corso dell'anno modificano il livello delle risorse disponibili in aumento: dal 2003 a oggi la variazione tra previsione iniziale e finale è stata dell'ordine del 4 per cento l'anno. La manovra finanziaria – la sintesi delle politica economica dell'esecutivo in carica – coinvolge generalmente una modifica (in valore assoluto) di minore entità. Ciò può essere dovuto, da un lato, all'intonazione restrittiva della politica di bilancio e, dall'altro, alla esclusione dalla materia della finanziaria di alcuni provvedimenti. Anche la composizione della spesa tra corrente e capitale varia dall'inizio alla fine dell'esercizio finanziario in misura generalmente superiore a quanto risulta dalla manovra finanziaria (tavola 1).

<sup>15</sup> Si tratta in tutti i casi di variazioni al bilancio apportate mediante “atti amministrativi?” effettuati con decreti a firma del Ministro dell'economia e delle finanze o del Ministro competente; nella maggior parte dei casi non determinano effetti sui *saldi* del bilancio in quanto prevedono o lo spostamento di risorse tra capitoli di spesa o modifiche della stessa entità sia delle entrate che delle spese. Naturalmente alcuni degli strumenti elencati possono modificare il livello complessivo della *spesa* (la riassegnazione delle entrate, le nuove leggi e l'assestamento, quando le maggiori spese fossero compensate con maggiori entrate); altri ne determinano solo una ricomposizione (la ripartizione dei fondi e le altre variazioni compensative).

Tavola 1 – Stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato dalla proposta iniziale al consuntivo (milioni di euro)

a) SPESA COMPLESSIVA

Anno	Proposta iniziale amministrazioni	Proposta governo	Modifiche dovute alla manovra	Modifiche in corso d'anno		variazione stanziamenti iniziali LB su iniziali DLB (%)	variazione stanziamenti definitivi su iniziali LB (%)
	Stanziamenti iniziali - Proposte delle amministrazioni PLB	Stanziamenti iniziali di competenza - DLB	Stanziamenti iniziali di competenza - LB	Stanziamenti definitivi di competenza a consuntivo	di cui: legge di assestamento		
2003	613.742,4	664.736,0	669.985,6	722.913,6	37.206,0	0,8	7,9
2004	673.234,5	645.668,7	654.485,8	707.514,3	23.263,3	1,4	8,1
2005	725.092,9	638.008,4	645.360,9	687.167,8	21.892,8	1,2	6,5
2006	638.628,3	652.001,4	651.341,0	668.505,9	7.754,4	-0,1	2,6
2007	641.821,2	646.517,3	683.826,6	703.733,7	164,9	5,8	2,9
2008	682.077,1	707.181,3	730.838,1	748.515,6	7.390,2	3,3	2,4
2009	742.782,8	753.495,0	752.593,3	774.248,0	4.505,0	-0,1	2,9
2010	750.069,7	792.792,5	801.798,1				

b) SPESA FINALE (al netto del rimborso delle passività finanziarie)

Anno	Proposta iniziale amministrazioni	Proposta governo	Modifiche dovute alla manovra	Modifiche in corso d'anno		variazione stanziamenti iniziali LB su iniziali DLB (%)	variazione stanziamenti definitivi su iniziali LB (%)
	Stanziamenti iniziali - Proposte delle amministrazioni PLB	Stanziamenti iniziali di competenza - DLB	Stanziamenti iniziali di competenza - LB	Stanziamenti definitivi di competenza a consuntivo	di cui: legge di assestamento		
2003	431.050,8	440.710,7	445.793,3	466.093,1	9.687,9	1,2	4,6
2004	436.214,1	444.009,4	452.826,5	472.411,6	11.996,0	2,0	4,3
2005	455.290,0	458.396,9	465.749,4	485.683,7	4.210,8	1,6	4,3
2006	460.010,3	463.076,6	462.416,2	479.381,7	7.888,8	-0,1	3,7
2007	456.368,8	457.418,6	494.727,9	512.540,1	1.569,9	8,2	3,6
2008	492.975,6	508.968,9	532.625,6	554.042,1	14.415,2	4,6	4,0
2009	550.044,1	538.249,5	537.347,9	558.288,0	4.456,6	-0,2	3,9
2010	532.276,0	534.203,7	543.209,3				

c) COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE (solo spesa finale)

Anno	Proposta iniziale amministrazioni	Proposta governo	Modifiche dovute alla manovra	Modifiche in corso d'anno
	% spesa c/cap su totale stanziamenti PLB	% spesa c/cap su totale stanziamenti DLB	% spesa c/cap su totale stanziamenti LB	% spesa c/cap su totale stanziamenti consuntivo
2003	12,1	11,7	12,2	13,2
2004	10,1	9,6	9,5	10,3
2005	10,2	9,3	9,2	9,8
2006	9,0	8,9	7,4	8,3
2007	6,6	6,1	10,0	10,7
2008	9,5	10,0	12,0	11,7
2009	11,6	9,4	9,4	10,9
2010	7,8	8,1	8,4	

Fonte: Sistema informativo RGS.

La ricostruzione del passaggio tra previsioni iniziali e finali non risulta immediata; vi incidono, oltre alle correzioni alle previsioni iniziali determinate tramite la legge di assestamento, anche la ripartizione di fondi, la reiscrizione di residui, le rassegnazioni di entrate e le nuove leggi con effetti di spesa che vengono varate in corso d'anno. La quota della variazione complessiva attribuibile alla legge di assestamento è molto variabile: nel 2008 ha rappresentato circa il 42 per cento dello scostamento totale tra stanziamenti iniziali e finali e nel 2009 solo il 21 per cento (tavola 2). Lo scostamento rimanente è dovuto ad atti amministrativi che includono nuove leggi di spesa varate in corso d'anno e riassegnazioni di entrate. In realtà, avvengono entro l'esercizio finanziario ulteriori modifiche dovute alla ripartizione di fondi e alla reiscrizione di residui, che tuttavia hanno somma zero. Non risulta però agevole stabilire dal prospetto contabile quanta parte della differenza tra le previsioni di spesa iniziali e finali destinate a una specifica finalità sia dovuta, alla fine della gestione, a immissioni di ulteriori risorse ovvero a riallocazioni tra le diverse finalità. L'analisi è resa ancor più complessa considerando la natura di alcuni degli interventi di contenimento della spesa che hanno agito negli ultimi anni attraverso congelamenti degli stanziamenti e la presenza di risorse gestite fuori del bilancio (ad es. contabilità speciali, conti di tesoreria, etc.). Tali aspetti sono ampiamente evidenziati nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009 della RGS.

Le criticità della funzione allocativa del bilancio non deriva unicamente dal nostro assetto Costituzionale, che ne fa una legge formale più che sostanziale. La "riforma Ciampi"<sup>16</sup> aveva affrontato questi aspetti introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di "politiche pubbliche di settore" e portando in primo piano la questione della funzione allocativa del bilancio come strumento della ripartizione delle risorse fra utilizzi alternativi. Sono, infatti, le politiche a rappresentare l'oggetto di interesse per Parlamento e cittadini e a cui vanno quindi riferiti gli stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato. La legge introduceva l'indicazione di funzioni-obiettivo<sup>17</sup>, individuate con riguardo all'esigenza di misurare il prodotto delle attività amministrative<sup>18</sup>. Il disegno complessivo della riforma Ciampi si ispirava quindi a quello delle riforme in atto negli Stati Uniti (con GRPA del 1993), in Francia (con la LOLF del 2001) e nel Regno Unito (con le *comprehensive spending review*) nella finalità di razionalizzazione del bilancio e per il fatto di accompagnarsi a riforme dei modelli di amministrazione e di governo<sup>19</sup>.

I presupposti per una rappresentazione del bilancio che evidenziasse le finalità dell'intervento pubblico erano dunque già stati introdotti con la riforma del bilancio del 1997, ma gli esiti ottenuti in dieci anni si sono dimostrati del tutto insoddisfacenti. Dieci anni più tardi si è pertanto ritenuto necessario intervenire nuovamente con la riclassificazione per Missioni e Programmi, effettuata a normativa vigente. Tra il 2008 e il 2010 sono intervenuti affinamenti nella classificazione, che hanno ridotto il numero dei Programmi (passati da 168 a 162) e ne hanno meglio specificato i contenuti (allo scopo di rendere più omogenee le attività comprese in termini di prodotti e servizi finali). Sono invece rimasti stabili i contenuti delle Missioni. Il risultato è considerato ancor oggi insoddisfacente, come si desume dalla previsione di un'apposita delega al Governo nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica volta alla "revisione" della struttura del bilancio per missioni e programmi<sup>20</sup>, affinché essi possano dispiegare pienamente il loro potenziale rendendo più visibile le politiche sottostanti e monitorabili gli effetti.

---

<sup>16</sup> La legge di riforma del bilancio n. 94 del 1997, recante "Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato".

<sup>17</sup> Art. 4, comma 2, lettera a).

<sup>18</sup> Art. 4, comma 2, lettera b).

<sup>19</sup> Legge n. 59 del 1997 e decreti legislativi del 2000. Cfr. Carabba (2004).

<sup>20</sup> Art. 40.

Tavola 2 – Stanziamenti del bilancio dello Stato per missioni dalla proposta iniziale al consuntivo 2009 (milioni di euro)

Missione	Stanziamenti iniziali (a)	Stanziamenti definitivi (b)	Variazioni di assestamento (c)	Atti amministrativi						Scostamento tra stanziamenti definitivi e stanziamenti LB (b)-(a)=(c)+(i)
				Nuove leggi di spesa (d)	Reiscrizione residui (e)	Riassegnazione entrate (f)	Fondi da ripartire (g)	Altre variazioni compensative (h)	Totale (i)=(d)+(e)++(f)+(g)+(h)	
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.058,2	3.301,3	6,0	33,1	-	13,8	186,9	3,3	237,1	243,1
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	423,7	580,3	-	-	-	-	110,7	45,9	156,6	156,6
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	111.056,5	113.624,3	937,5	790,2	300,2	0,2	493,1	46,6	1.630,3	2.567,8
L'Italia in Europa e nel mondo	26.297,2	27.128,9	46,8	583,8	32,0	84,6	79,0	5,4	784,9	831,7
Difesa e sicurezza del territorio	19.244,3	22.850,0	155,0	459,5	426,6	84,9	2.303,8	175,8	3.450,6	3.605,6
Giustizia	7.308,2	8.612,5	57,0	71,3	176,4	7,2	736,3	256,1	1.247,3	1.304,3
Ordine pubblico e sicurezza	10.639,1	12.158,9	39,5	197,7	147,4	47,0	779,7	308,6	1.480,3	1.519,8
Soccorso civile	3.504,9	5.367,1	55,8	1.091,7	48,1	232,1	362,7	71,8	1.806,4	1.862,3
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.003,7	1.328,1	8,1	167,7	121,4	4,5	21,6	1,1	316,4	324,5
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	47,7	58,1	-	3,0	0,4	-	6,6	0,5	10,4	10,4
Competitività e sviluppo delle imprese	4.689,6	6.670,4	21,2	1.050,7	695,5	54,9	121,9	36,6	1.959,6	1.980,8
Regolazione dei mercati	30,8	90,5	-	3,4	25,3	0,9	29,8	0,2	59,7	59,7
Diritto alla mobilità	10.016,7	12.101,8	149,6	1.209,5	554,5	82,8	75,5	13,2	1.935,5	2.085,1
Infrastrutture pubbliche e logistica	3.640,3	4.249,6	10,4	59,7	415,3	45,0	97,0	-18,0	598,9	609,3
Comunicazioni	1.029,8	1.247,1	2,1	-1,3	142,5	62,9	10,8	0,3	215,1	217,2
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	204,4	197,3	0,5	-24,6	5,5	10,3	0,6	0,6	-7,6	-7,1
Ricerca e innovazione	3.613,0	4.453,2	1,2	-2,7	586,2	230,5	14,7	10,3	839,0	840,2
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.443,2	1.660,7	-61,5	3,7	242,0	3,8	27,8	1,6	279,0	217,5
Casa e assetto urbanistico	889,9	2.290,3	8,7	11,2	259,2	1.117,0	2,2	2,1	1.391,7	1.400,4
Tutela della salute	840,7	1.286,1	5,0	3,0	74,8	28,6	333,7	0,2	440,4	445,4
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.393,7	1.658,1	8,5	59,1	62,8	-	119,2	14,8	255,9	264,3
Istruzione scolastica	44.016,3	46.254,6	-	389,9	41,5	19,9	1.787,0	-	2.238,2	2.238,2
Istruzione universitaria	8.553,1	8.897,6	-	200,8	134,5	-	5,0	4,3	344,6	344,6
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.372,5	26.419,8	2,2	413,9	46,2	572,5	-2,1	14,7	1.045,1	1.047,3
Politiche previdenziali	73.996,1	74.709,3	68,3	499,4	143,9	-	-1,7	3,2	644,9	713,2
Politiche per il lavoro	2.934,0	3.273,2	21,4	257,9	49,0	6,9	5,9	-1,9	317,8	339,2
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.416,2	1.622,4	-58,0	44,5	15,2	113,3	118,8	-27,6	264,2	206,2
Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.139,4	2.277,1	-4,0	-3.716,6	150,7	1,1	-276,0	-17,7	-3.858,4	-3.862,4
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	66.253,8	73.546,8	805,4	3.172,9	235,4	4.348,8	-148,4	-1.121,1	6.487,6	7.293,0
Giovani e sport	828,2	800,1	-61,1	33,0	-	-	-	-	33,0	-28,1
Turismo	76,4	76,5	-	-0,4	-	0,2	0,2	-	-	-
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.323,7	3.057,7	71,6	8,9	24,0	105,4	386,7	137,4	662,4	734,0
Fondi da ripartire	13.749,9	7.918,3	5.853,5	-277,8	-5.156,7	1.506,8	-7.788,8	31,5	-11.685,1	-5.831,6
Debito pubblico	296.558,1	294.480,1	-3.645,8	-	-	1.567,8	-	-	1.567,8	-2.078,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>752.593,3</b>	<b>774.248,0</b>	<b>4.505,0</b>	<b>6.795,9</b>	<b>-</b>	<b>10.353,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>17.149,7</b>	<b>21.654,7</b>

Fonte: RGS (2010a).

Le difficoltà riscontrate nella ristrutturazione del bilancio sono strettamente legate alle difficoltà incontrate nella riorganizzazione della struttura organizzativa delle amministrazioni. Tipicamente, si è osservata nell'esperienza concreta una tendenza a privilegiare associazioni univoche tra programmi di spesa – e le relative unità elementari di contabilizzazione (capitoli di spesa, piani gestionali) – e centri di responsabilità amministrativa esistenti, senza che questo si riflettesse necessariamente in una valutazione dell'adeguatezza del modello organizzativo a servire in maniera efficiente le finalità del programma. Allo stesso tempo, i frequenti accorpamenti e spacchettamenti di Ministeri degli ultimi anni hanno inciso in maniera rilevante sull'articolazione dei programmi, senza però comportare né un chiarimento sostanziale sul loro contenuto effettivo, né un ripensamento su quale articolazione delle strutture fosse maggiormente funzionale alle finalità della spesa. Questo si può desumere anche da alcune caratteristiche della classificazione: una forte polarizzazione delle risorse su un numero limitato di programmi (e di Ministeri); il carattere strumentale di alcuni programmi; la tendenza, quando si ricorre al criterio della prevalenza nell'attribuzione ai Programmi di capitoli di bilancio comprensivi di più finalità, ad assumere come riferimento la struttura amministrativa che li gestisce.

## 2.2 La scarsa attenzione agli esiti conseguiti dai programmi di spesa

L'analisi dei programmi di spesa richiede di disporre di strumenti che siano in grado di quantificare gli obiettivi dell'azione pubblica e di valutarne il grado di conseguimento, misurando in qualche modo la “performance” delle politiche e delle amministrazioni. Nonostante l'impegno delle amministrazioni pubbliche italiane in tale direzione sia sicuramente cresciuto, molta è ancora la strada da fare<sup>21</sup>.

Numerose disposizioni legislative si sono susseguite con l'obiettivo di introdurre nel ciclo della programmazione finanziaria una base informativa sugli esiti conseguiti con le risorse in termini di risultati e di costi. Queste innovazioni sono state inserite anche nel processo di formazione del bilancio dello Stato (attraverso la predisposizione delle cosiddette Note preliminari allegato sia al bilancio di previsione che al rendiconto). Tuttavia, l'attenzione dei responsabili politici sui risultati effettivamente conseguiti dalle politiche appare carente<sup>22</sup>. Dal lato delle amministrazioni, poi, si riscontrano notevoli difficoltà nel descrivere le proprie attività, nella definizione degli obiettivi, nell'identificazione degli indicatori e nella misurazione della qualità e della quantità dei servizi erogati; a questa si associa la mancanza di un'esplicita fase di raffronto tra risultati finali e obiettivi iniziali, pure essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Molto nel dibattito ruota attorno ai cosiddetti indicatori di *performance*. L'utilizzo cui sono destinati è molteplice: talvolta sono di supporto alle funzioni di controllo, talvolta al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, talvolta alla maggiore trasparenza delle scelte allocative, talvolta alla valutazione degli interventi di politica economica o alla valutazione del personale dell'apparato pubblico. La sovrapposizione (e spesso la parziale confusione) tra queste finalità non ha sempre agevolato l'effettiva applicazione degli indicatori e ha finito col ridurre la fiducia sui benefici di questo tipo di esercizio.

Un primo intervento è avvenuto con le riforme degli anni novanta. La legge 94 del 1997 fa esplicito riferimento alla necessità di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini<sup>23</sup>. La riforma stabilisce che le amministrazioni illustrino, attraverso una nota preliminare in accompagnamento della legge di bilancio, gli obiettivi che intendono perseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, indicando le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e gli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare

<sup>21</sup> Cfr. Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato, 2009 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/index.asp>) in particolare il capitolo 3.

<sup>22</sup> Per un'analisi più approfondita dello strumento delle Note preliminari in un contesto di performance *budgeting* si rimanda ai lavori *Performance-budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, e *Un'analisi degli indicatori di performance delle Note preliminari 2008-2009* e agli interventi del Convegno “Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica”, Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica organizzato dal Servizio Studi della RGS, Roma, 20-21 aprile 2009.

<sup>23</sup> Art. 4, comma 2, lettera b).

per la valutazione dei risultati<sup>24</sup>. In tale contesto veniva introdotta la cosiddetta contabilità economica analitica<sup>25</sup> per centro di costo; si cercava di ampliare così il quadro degli strumenti utili alla misurazione dell'attività svolta dall'amministrazione e all'elaborazione degli indicatori di performance.

La riforma introduceva inoltre nel ciclo dei documenti della programmazione una relazione sui risultati del monitoraggio annuale delle leggi di spesa, allegata alla Relazione Previsionale e Programmatica<sup>26</sup>, che sulla base di un'accurata analisi economico-finanziaria della attività di gestione doveva analizzare i livelli di conseguimento dello "scopo" cui tendevano le leggi di spesa oggetto di monitoraggio; la valutazione in merito alla scelta delle principali leggi da monitorare veniva rimandata alle amministrazioni<sup>27</sup>.

L'intento di assegnare alla misurazione dei risultati un ruolo preminente nel processo di bilancio emerge anche da altre disposizioni normative di quegli anni, inquadrata entro una più generale riforma della pubblica amministrazione. La legge n. 59 del 1997<sup>28</sup> disponeva il potenziamento degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività delle amministrazioni attraverso due strumenti: da un lato, dota le amministrazioni di sistemi informativi e statistici a supporto del controllo di gestione; dall'altro, richiede loro periodicamente (e comunque annualmente) di elaborare specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità e di effettuare una valutazione comparativa di costi, rendimenti e risultati.

I progressivi innesti legislativi orientati alla realizzazione di un sistema di misurazione dell'efficienza della pubblica amministrazione hanno poi trovato ulteriore sostegno nella riforma dei sistemi dei controlli della pubblica amministrazione<sup>29</sup> che ha sostanzialmente modificato il sistema, operando una distinzione tra le varie attività di controllo interno (in modo da rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale); contemporaneamente, viene completata la riforma della dirigenza (che aveva creato una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa e responsabilità dirigenziale per i risultati). La filosofia di fondo di questo processo sta nello scindere la responsabilità della decisione strategica da quella gestionale attribuendo maggiore autonomia alle amministrazioni in cambio di un maggiore controllo *ex post* sui risultati conseguiti.

La nuova forma di classificazione del bilancio attuata nel 2007 nell'ambito dei lavori della CTFP si pone in linea con questo percorso di riforma<sup>30</sup>. In un contesto in cui si mira a rafforzare il ruolo del bilancio quale strumento di allocazione delle risorse pubbliche e a rendere possibile una gestione del bilancio più flessibile e orientata ai risultati, alle Note preliminari si chiede un ulteriore sforzo per: (a) consolidare il legame esistente tra l'individuazione delle finalità da perseguire con l'azione pubblica e le risorse dirette

---

<sup>24</sup> Cfr. Art. 4 quater. Fino ad allora le Note preliminari allegate al bilancio (sia allo stato di previsione che al rendiconto) erano sostanzialmente delle relazioni tecnico-illustrative come quelle che normalmente accompagnano i disegni di legge. Rappresentavano, tramite una esposizione tecnico-contabile, i motivi delle variazioni delle spese riferite ai diversi capitoli o le implicazioni finanziarie delle leggi approvate nell'esercizio precedente, senza chiarire i criteri di previsione e le ragioni politico-economiche dietro alla spesa (a cosa devono servire le risorse stanziare).

<sup>25</sup> La contabilità economica è disciplinata dall'articolo 10 del d.lgs. 7 agosto 1997 "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato".

<sup>26</sup> Per l'anno 2010 la relazione è scaricabile dal sito della RGS all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Leggi-plur/2009/index.asp>. Le relazioni sulle leggi pluriennali di spesa illustrano lo stato di attuazione delle leggi stesse e il permanere delle ragioni che ne avevano a suo tempo giustificato l'adozione. A dette relazioni viene allegato un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, che riporta l'indicazione degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza; delle somme complessivamente autorizzate, ed evidenzia quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno; delle somme che restano ancora da pagare. (ai sensi dell'art. 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni).

<sup>27</sup> Art.13 D.lgs. 279/97.

<sup>28</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

<sup>29</sup> Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, "Disposizioni in ordine al riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

<sup>30</sup> Nel Libro verde sulla spesa pubblica della CTFP (2007) si afferma, infatti, che è "...ormai maturo il passaggio da un sistema di controllo incentrato sul rispetto formale delle leggi e sul dettaglio minuzioso delle modalità di impiego dei fondi assegnati ai centri di spesa (input), ad uno che verifichi soprattutto i risultati conseguiti (outcome) da ciascun programma in relazione agli obiettivi posti e alle risorse stanziare. Un sistema che lasci quindi più ampia flessibilità ai centri decisionali riguardo all'utilizzo delle risorse, ma che li chiami al contempo ad una maggiore responsabilità e capacità di render conto del proprio operato".

a realizzarli; (b) declinare i risultati attesi e decidere *ex ante* come verificarli (anche utilizzando indicatori rappresentativi semplificati); (c) tenere conto *ex post* dei risultati effettivamente conseguiti per le future decisioni. Questo sistema tuttavia stenta ancora a decollare per diversi ordini di motivazioni. .

Secondo diversi osservatori<sup>31</sup> la spiegazione sta in un insufficiente impegno politico, culturale, tecnico e amministrativo applicato nell'attuazione delle innovazioni normative, che a differenza di altri paesi avrebbe comunque ostacolato questo processo anche in presenza di un impianto normativo teoricamente predisposto per utilizzare strumenti di misurazione dell'attività dell'amministrazione pubblica. A questo proposito è significativa una valutazione dell'attuale processo delle cosiddette *Note preliminari al Bilancio dello Stato*. Le Note preliminari vengono redatte sia in fase di previsione che di rendicontazione: nel primo caso, dovrebbero indicare gli obiettivi perseguiti e indicatori per la loro misurazione; nel secondo, dovrebbero riportare i risultati e quindi la vera e propria misurazione della performance. Il sistema prevede che gli indicatori elaborati *ex ante* in fase di previsione, rivelando la volontà politica dei ministeri, vengano confrontati a consuntivo con i corrispondenti indicatori di risultato, quantificando l'effettiva performance. La fase *ex post* del processo delle Note preliminari allegate al bilancio, pertanto, pone in relazione risorse stanziare e obiettivi proposti, uso effettivo delle risorse e obiettivi raggiunti. offre cioè elementi di valutazione del grado di efficienza ed efficacia del processo di spesa.

Tutt'oggi la povertà di contenuto delle Note preliminari (nella fase previsionale come nella fase di rendicontazione), lo scarso interesse da parte del Parlamento a cui sono *in primis* destinate, la quasi assenza di indicatori effettivamente quantificati, sono testimonianze tanto della modesta diffusione di una "cultura del risultato" quanto della troppa limitata attenzione da parte delle amministrazioni per le finalità ultime delle politiche a cui esse contribuiscono.

In sintesi, gli obiettivi e gli indicatori contenuti nelle Note preliminari tendono per lo più a descrivere in dettaglio le attività interne delle amministrazioni (adempimenti istituzionali; miglioramenti gestionali previsti; predisposizione di atti, decreti, accordi, attività istruttorie; definizione di piani e progetti; trasferimento delle risorse ai soggetti attuatori, ecc.) e poco a dichiarare gli obiettivi perseguiti tramite queste attività (Box 2). Rimane, pertanto, disattesa la funzione fondamentale cioè quella di fornire informazioni sulla destinazione del finanziamento dei Programmi in termini di livello di servizi e di interventi.

## Box 2

### Un' analisi degli Indicatori di performance nelle Note Preliminari

Malgrado il tentativo di maggiore indirizzo fornito dalla RGS nelle circolari inviate alle amministrazioni per la predisposizione di tali note a partire dalla riorganizzazione del bilancio per missioni e programmi, il contenuto delle Note preliminari<sup>32</sup> che hanno accompagnato il bilancio dello Stato 2008-2010 è rimasto piuttosto carente: moltissimi indicatori dichiarati, pochissimi indicatori quantificati e ancor meno informazioni su elementi quali il numero di beneficiari di dato intervento, il numero di utenti di un dato servizio, il volume degli interventi completati, la qualità dei servizi resi. L'assenza di questo tipo di informazioni non deriva unicamente dalle difficoltà di misurazione e dalla mancanza di sistemi informativi adeguati, ma anche dalla focalizzazione delle amministrazioni sul loro funzionamento interno piuttosto che sugli effetti prodotti all'esterno.

Il numero dei casi in cui uno stesso obiettivo è condiviso tra più direzioni generali e/o dipartimenti nel 2008-2010 appariva piuttosto elevato, senza che peraltro fosse meglio specificato il contributo di ciascuno (tavola 3).

<sup>31</sup> Cfr. Lamanna Di Salvo, 2005; Carabba, 2004; Dente e Piraino, 2008; De Ioanna e Goretti, 2008.

<sup>32</sup> Cfr. RGS (2009) e gli atti del già citato Secondo Workshop Internazionale sulla Spesa Pubblica organizzato dal Servizio Studi della RGS nel 2009.



**Tavola 3 – Strutture amministrative, missioni, programmi, obiettivi e indicatori per misurarli**

	2008	2009	2010
Amministrazioni centrali	18	12	13
Centri di responsabilità	143	96	112
Missioni	34	34	34
<i>di cui: missioni condivise</i>	21	21	21
Programmi	168	165	162
<i>di cui: programmi condivisi tra Ministeri</i>	11	11	11
<i>di cui: programmi condivisi tra CDR</i>	86	65	62
Obiettivi	1006	1043	967
Indicatori dichiarati	1504	1515	1421

Fonte: elaborazioni da sistema informativo RGS

In generale, il contenuto degli obiettivi appare alquanto disomogeneo e la descrizione talvolta eccessivamente generica. Peraltro, la scarsa esplicitazione degli obiettivi non consente in molti casi di valutare se la scelta degli indicatori sia effettivamente idonea a misurare il loro conseguimento e probabilmente ostacola a monte la stessa scelta da parte delle amministrazioni. Nella maggior parte dei casi risulta difficile riconoscere se un obiettivo è lo stesso da un anno al successivo.

Anche se l'ammontare di risorse corrispondenti a un obiettivo non è un elemento indicativo della sua pregnanza o significatività, può essere tuttavia interessante sottolineare che è elevato il numero di obiettivi associati a importi finanziari contenuti (tavola 4). Occorre tuttavia considerare che l'assenza di un piano di conti non favorisce la corretta attribuzione della spesa alle diverse voci di riferimento, rendendo talvolta particolarmente problematica un'interpretazione univoca della corrispondenza tra obiettivi dichiarati dalle amministrazioni e risorse finanziarie associate agli obiettivi stessi. La presenza di uno o più indicatori non è necessariamente indice di una migliore capacità di precisare l'obiettivo o di rendere effettivamente verificabile l'attività delle amministrazioni: ciò che conta è la chiara, corretta ed esaustiva definizione e descrizione di ciò che si vuole misurare, tuttavia segnala uno sforzo da parte dell'amministrazione di procedere alla misurazione. Sotto questo profilo si riscontra un progressivo miglioramento: tra il 2008 e il 2009 scende significativamente la quota degli obiettivi privi di indicatori (dal 18 al 9 per cento).

**Tavola 4 – Quartili della distribuzione degli importi finanziari per obiettivo (milioni di euro)**

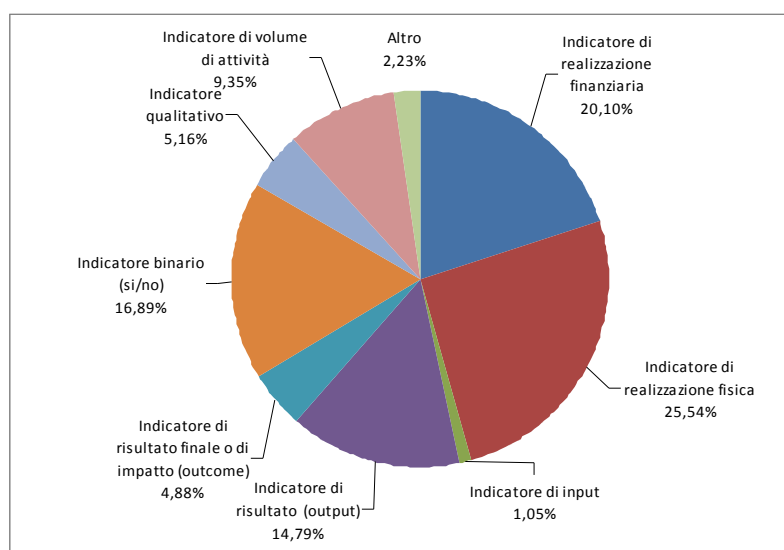
	2008	2009	2010
Al 25% degli obiettivi è associato uno stanziamento inferiore a:	1,4	0,5	0,9
Al 50% degli obiettivi è associato uno stanziamento inferiore a:	14,7	4,0	5,5
Al 75% degli obiettivi è associato uno stanziamento inferiore a:	131,4	51,0	74,3
Stanziamento massimo associato a un obiettivo	196.070,0	215.108,2	258.445,8

Fonte: elaborazioni da sistema informativo RGS

Guardando alla tipologia di indicatori utilizzati anche nel 2010 (figura 2), si rivela un ricorso diffuso a *indicatori di realizzazione finanziaria* (oltre un quinto dei casi); a volte questi rappresentano l'unico indicatore individuato dall'amministrazione per un determinato obiettivo. Non sempre, tuttavia, sono definiti in modo rigoroso: fanno riferimento a generiche "percentuale di avanzamento della spesa" (senza specificare se si tratta di quote di impegni o di spesa erogata) o coincidono con un mero trasferimento di fondi (cioè l'input finanziario) e nella maggior parte dei casi il valore-obiettivo riportato è pari a 100 per cento. In molti casi si tratta di *indicatori "binari"* (con modalità "sì" oppure "no") che fanno riferimento in maniera generica al fatto che si intende raggiungere l'obiettivo o realizzare attività di competenza; in altri l'indicatore fa riferimento alla predisposizione di documenti e atti o alla stesura di rapporti e relazioni.

Pur essendo riferiti ad attività direttamente svolte dalle amministrazioni (e, quindi, in teoria facilmente descrivibili e misurabili), il grado di chiarezza nella descrizione dell'indicatore non appare generalmente soddisfacente (in ben oltre la metà dei casi si indica un generico "stato di avanzamento delle attività" e anche per questi indicatori è ampio il riferimento ad atti, circolari, accordi e documenti che l'amministrazione si prefigge di produrre). Gli indicatori di risultato (*output*) sono circa un quarto degli indicatori presentati. Sembrano formulati con un maggior grado di specificazione: in quasi il 70% dei casi è chiaramente visibile lo sforzo volto a misurare *cosa* viene prodotto con le risorse stanziare. In circa la metà dei casi, il valore-obiettivo appare coerente con l'indicatore scelto. Gli indicatori cosiddetti "di *outcome*", infine, risultano praticamente assenti dalla batteria degli indicatori utilizzati e comunque inadeguati ai fini della misurazione. Sono stati classificati sotto questa tipologia anche indicatori che si riferiscono alla produzione di studi di fattibilità, pubblicazioni e convenzioni da stipulare.

**Figura 2 – Tipologia di indicatori adottati e casi rilevati per tipologia. Anno 2010.**



Fonte: elaborazioni da sistema informativo RGS

Ne deriva la necessità di un maggiore impegno, anche dal punto di vista tecnico, per individuare indicatori rilevanti, attinenti e correttamente misurati in corrispondenza di ciascun obiettivo programma di spesa o macro-intervento nell'ambito del programma<sup>33</sup>. In generale, affinché l'intero processo non si riduca a un mero adempimento formale, gli obiettivi che le amministrazioni si pongono dovrebbero cogliere meglio la finalità della spesa e gli indicatori elaborati dalle amministrazioni dovrebbero riguardare di più il livello di servizi erogato e il risultato degli interventi<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Non ci si sofferma in questa sede sull'importanza di una maggiore consapevolezza di ciò che si può misurare facendo ricorso a indicatori e ciò che richiede, invece, altri strumenti di misurazione. Basti ricordare che gli indicatori cosiddetti "di impatto" non sono sufficienti di per sé per valutare il contributo dell'intervento pubblico a un cambiamento nell'economia, nella società o sul territorio (ambiti in cui agiscono molti fattori esogeni). Quando l'obiettivo consiste nel modificare una situazione ritenuta non desiderabile tramite una politica di spesa pubblica (ad esempio, la riduzione della disoccupazione, la riduzione dei reati, l'aumento del livello di competenze degli studenti, l'aumento della concorrenza nei mercati, etc.), per capire se l'intervento ha prodotto gli effetti auspicati, non basta verificare il raggiungimento del valore-obiettivo dell'indicatore prestabilito. Occorre infatti capire, a parità di evoluzione dei molteplici fattori concorrenti, cosa sarebbe accaduto senza l'intervento pubblico (in altri termini il confronto va fatto con uno scenario controfattuale). Per capire se e come gli interventi funzionano o perché non hanno funzionato si devono affrontare problemi relativi all'attribuzione dei nessi causali e dunque adottare metodologie di analisi più sofisticate.

<sup>34</sup> La difficoltà riscontrata non è sorprendente, dato che prevale nell'amministrazione una preoccupazione maggiore per gli aspetti organizzativi che per quelli funzionali (come rispecchiato nella difficoltà a rendere sostanziale piuttosto che contabile la ristrutturazione del bilancio per missioni e programmi).

### 3. L'analisi e la valutazione della spesa: problemi e priorità per i prossimi anni

In questo paragrafo ci si interroga su quali modifiche conseguano in termini di processi e attività per l'amministrazione centrale per il bilancio dall'introduzione dell'analisi e valutazione della spesa e su quali innovazioni saranno necessarie al suo interno affinché essa possa effettivamente svolgere questi nuovi compiti. La riflessione parte dall'individuazione di alcuni elementi essenziali su cui puntare affinché il processo avviato non si esaurisca, come è avvenuto per le riforme degli anni novanta, in una innovazione meramente procedurale, ma porti a cambiamenti sostanziali nel governo della spesa.

I tradizionali strumenti di controllo del bilancio sono basati sulla fissazione *ex ante* di singole poste di spesa e sulla modulazione degli incrementi annuali (o dei tagli) a tali poste in sede di finanziaria. Entrambi gli strumenti sono andati indebolendosi nel corso del tempo fondamentalmente a fronte di tre fattori (su cui si sofferma il resto di questo paragrafo):

1. un'eccessiva "frammentazione" del bilancio, dovuta in fase di predisposizione delle previsioni di spesa e in fase di gestione anche a un elevato numero di capitoli di spesa;
2. la rigidità legata a un elevato livello della quota di spesa predeterminata o obbligatoria;
3. la presenza di scarsi incentivi al miglioramento dell'efficienza nell'intreccio tra aspetti di programmazione e gestione.

Questi problemi sono acuiti in contesti di restrizione finanziaria che limitano la disponibilità delle risorse incrementali in fase di modulazione annuale degli stanziamenti. È utile ricordare che alcune di queste problematiche non costituiscono una singolarità italiana, ma sono connesse all'evoluzione naturale delle funzioni che il bilancio dello Stato ha assunto nei paesi avanzati nel corso dell'ultimo secolo, passando da strumento di rilevazione contabile a strumento di intervento nell'economia<sup>35</sup>. L'assottigliamento dei margini incrementali di spesa disponibili e la rigidità del bilancio nella fase di formazione, dovuta all'incremento delle spese predeterminate, hanno condizionato ovunque la funzione allocativa del bilancio, imposto nuove modalità di controllo della spesa e reso la ricerca di margini per recuperi di risorse "nelle pieghe del bilancio" insufficiente.

#### 3.1 La frammentazione delle poste di spesa

Il processo di formazione del bilancio è stato a lungo caratterizzato da una specificazione *ex ante* delle singole poste di spesa che individuano i limiti all'autorizzazione di spendere risorse effettuato a livello di aggregazioni fini e generalmente appiattite sull'aspetto gestionale (come i singoli capitoli di bilancio). Questo processo contraddistingue spesso sistemi di programmazione finanziaria costruiti dal basso verso l'alto (*bottom-up*), tramite la somma o l'aggregazione delle singole linee del bilancio.

A partire dalla riforma Ciampi del 1997, l'autorizzazione a spendere determinata nel bilancio decisionale approvato dal Parlamento è stata portata a un livello più aggregato, le cd. unità previsionali di base (UPB), ossia aggregazioni di spesa riferite al complesso delle più generiche funzioni di funzionamento, interventi e investimenti. Si trattava di una significativa innovazione del bilancio che riduceva le unità di voto da oltre 6-7 mila a meno di mille unità. Pur operando una rilevante semplificazione in termini di unità di voto per il bilancio autorizzativo, l'introduzione delle UPB ha determinato a livello del bilancio gestionale un *aumento* del numero di capitoli: in fase di applicazione, ciascuna UPB doveva essere assegnata a un unico centro di responsabilità amministrativa portando a suddividere capitoli preesistenti di conseguenza o a istituire nuovi capitoli.

Una situazione analoga si è presentata con la recente riorganizzazione della struttura del bilancio per Missioni e Programmi, che ha ulteriormente innalzato il livello di aggregazione del bilancio decisionale ai programmi. Nel 2007 il numero di capitoli era stato ridotto di circa il 41 per cento rispetto all'anno precedente, attraverso accorpamenti di capitoli relativi a spese per competenze accessorie dei redditi da lavoro dipendente e a spese per l'acquisto di beni e di servizi. L'introduzione delle Missioni e dei

---

<sup>35</sup> Cfr. Pedone (2003, 2008), Schick (2009). Sull'evoluzione delle istituzioni di bilancio italiane in relazione al vincolo macro si rimanda a De Simone, Di Majo e Monacelli (2010).

Programmi – in via sperimentale nel 2007 e definitiva nel 2008 – insieme alle numerose riorganizzazioni delle amministrazioni intervenute nel frattempo, hanno imposto nuovamente sdoppiamenti di capitoli, con un incremento del numero delle unità gestionali del bilancio che, pur senza tornare ai livelli di numerosità degli esercizi antecedenti il 2007, ha vanificato gran parte delle modifiche precedentemente introdotte (Tavola 5).

**Tavola 5 – Bilancio dello Stato: numero di capitoli di spesa a consuntivo per titolo e categoria economica**

Titolo e Categoria economica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(*)	2010 (**)
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>5.670</b>	<b>5.449</b>	<b>5.470</b>	<b>5.737</b>	<b>3.046</b>	<b>4.506</b>	<b>4.411</b>	<b>4.511</b>
Redditi da lavoro dipendente	1.359	1.246	1.245	1.291	933	1.614	1.531	1.511
Consumi intermedi	2.868	2.754	2.776	2.934	807	1.276	1.218	1.307
Imposte pagate sulla produzione	159	149	151	159	170	329	312	301
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	354	382	382	399	358	392	394	442
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	159	165	162	181	134	151	146	164
Trasferimenti correnti a imprese	164	162	160	169	121	113	159	120
Trasferimenti correnti a estero	129	125	127	133	107	110	106	114
Risorse proprie cee	3	2	2	2	2	2	2	2
Interessi passivi e redditi da capitale	117	118	116	121	121	147	141	146
Poste correttive e compensative	78	81	76	63	65	68	66	68
Ammortamenti	2	2	2	2	2	2	2	2
Altre uscite correnti	278	263	271	283	226	302	334	334
<b>TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>1.465</b>	<b>1.472</b>	<b>1.466</b>	<b>1.486</b>	<b>1.211</b>	<b>1.479</b>	<b>1.335</b>	<b>1.506</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	665	677	698	693	590	856	749	825
Contributi agli investimenti	352	356	342	351	277	274	232	291
Contributi agli investimenti ad imprese	194	190	169	186	170	182	168	189
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	26	27	26	30	24	24	18	21
Contributi agli investimenti a estero	19	20	19	20	20	16	19	21
Altri trasferimenti in conto capitale	178	169	180	174	104	99	126	129
Acquisizioni di attività finanziarie	31	33	32	32	26	28	23	30
<b>TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>51</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>48</b>
Rimborso passività finanziarie	51	52	52	51	49	47	47	48
<b>Totale complessivo</b>	<b>7.186</b>	<b>6.973</b>	<b>6.988</b>	<b>7.274</b>	<b>4.306</b>	<b>6.032</b>	<b>5.793</b>	<b>6.065</b>
<b>variazione percentuale rispetto all'anno precedente (%)</b>		<b>-3,0</b>	<b>0,2</b>	<b>4,1</b>	<b>-40,8</b>	<b>40,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>4,7</b>

(\*) Preconsuntivo 2009; (\*\*) Legge di bilancio 2010. Fonte: sistema informativo RGS

La struttura del bilancio rilevante a fini gestionali si basa sui capitoli; ogniqualvolta la struttura rilevante a fini decisionali (ovvero quella articolata in missioni e programmi) “si aggiusta” di fatto sulla prima, risulta inevitabilmente bloccato qualunque effetto riformatore atteso dalla sua revisione. In generale, la variazione e la descrizione tramite attributi classificatori dei capitoli di spesa è infatti guidata prevalentemente da esigenze di natura gestionale, connesse ai mutati assetti organizzativi, alla conservazione delle risorse disponibili e all’esigenza di minimizzare le complicazioni nelle procedure della spesa. Queste esigenze hanno finora prevalso su quelle di rappresentazione della spesa in termini di finalità, natura economica, ecc., che invece contribuiscono ad una maggiore trasparenza del bilancio. Questo tema non è irrilevante per capire le difficoltà nei vari tentativi di modernizzazione del processo di bilancio. L’innalzamento dell’unità di voto al livello UPB non ha infatti modificato sufficientemente né la formazione, né la gestione del bilancio – attività che sono rimaste entrambe ancorate al capitolo. La forte frammentazione della rappresentazione contabile della spesa in capitoli riflette pertanto la frammentazione del processo previsionale e gestionale del bilancio. La revisione del 2007 in missioni e programmi non ha finora modificato radicalmente la situazione, né totalmente chiarito il grado di opacità del prospetto contabile<sup>36</sup>.

Questo contesto complica il controllo sugli aggregati di spesa totale e favorisce un approccio di tipo incrementale alla formulazione del bilancio, in cui il grosso della spesa pubblica viene definito di anno

<sup>36</sup> Fino al 2009 il rendiconto generale del bilancio è presentato (a consuntivo) per singoli capitoli gestionali.

in anno con cambiamenti marginali, senza un riesame approfondito della validità delle politiche in essere. Sembra inoltre non aver scalfito di fatto l'eccessiva rigidità dell'attività gestionale: nonostante la possibilità concessa alle amministrazioni di effettuare variazioni compensative all'interno dei capitoli e tra capitoli nell'ambito della medesima UPB – tramite atti amministrativi interni o decreti di variazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze<sup>37</sup> – le amministrazioni mostrano infatti una limitata predisposizione a rimodulare le risorse a disposizione. Nel 2008, ad esempio, le variazioni compensative effettuate tramite decreti del ministro competente (DMC) risultano modeste: l'ammontare di risorse complessivamente riallocate per via amministrativa è stato di circa 5,5 miliardi di euro e ha prevalentemente riguardato spese per l'acquisto di beni e servizi e per il funzionamento<sup>38</sup>. La rigidità del procedimento – effettiva o percepita – sembra quindi scoraggiare le amministrazioni di spesa dalla ricerca di eventuali riallocazioni tra i diversi impieghi o da modifiche nella composizione dei fattori utilizzati per produrre i servizi o gli interventi richiesti, anche se queste potrebbero rilevarsi più efficienti dal punto di vista operativo. Vi contribuisce probabilmente anche la possibilità di ricorrere a strumenti alternativi che, come i fondi di riserva, non richiedono di effettuare stime attendibili del fabbisogno di spesa ma scattano in presenza di necessità che si manifestano nel corso dell'esercizio.

### 3.2 Rigidità del bilancio e spesa predeterminata

L'insufficienza del tradizionale processo di specificazione *ex ante* delle singole poste di spesa, in presenza di un'elevata frammentazione in capitoli gestionali, è ancora più evidente a fronte dell'aumento consistente della quota di spesa predeterminata. Questa afferisce a tipologie diverse: da un lato, la spesa riferibile agli *entitlements* e quindi predeterminata in base alla finalità che la contraddistingue; dall'altro, la spesa "obbligatorie" o predeterminata in base criteri di tipo giuridico o contabile/gestionale.

#### 3.2.1 La spesa per *entitlements*

La spesa per *entitlements* riguarda quei servizi e benefici che sono garantiti alla collettività per legge<sup>39</sup>. Ha caratteristiche molto diverse rispetto alla spesa per l'acquisto di beni e servizi o di fabbisogno delle amministrazioni e richiede, sia soluzioni gestionali, sia metodi di previsione diversi. Questa spesa è connessa alla tutela di diritti dei cittadini e concordata in norme che stabiliscono non il totale della spesa, ma le caratteristiche generali, i meccanismi e i parametri a cui risponde. Nel caso, ad esempio, di prestazioni in denaro, la legge fissa i criteri di eleggibilità alla prestazione (ovvero le caratteristiche dei beneficiari), le modalità di erogazione e l'importo della singola prestazione. L'entità complessiva della spesa può dunque solo essere stimata e dipende dalla dinamica di fattori esogeni che la determinano e che non sono sotto il controllo dell'amministrazione (o della decisione politica); è il caso della demografia, dell'andamento dell'occupazione (nel caso degli ammortizzatori sociali), della povertà delle

---

<sup>37</sup> Cfr. comma 4-quinquies, art.1, legge n. 94/1997 "...su proposta del dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministro del tesoro e alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere effettuate variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge. Sono escluse le variazioni compensative fra le unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare. La legge di assestamento del bilancio o eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione possono autorizzare compensazioni tra le diverse unità previsionali..."

<sup>38</sup> La stima è stata effettuata considerando tutte le variazioni positive introdotte dai decreti di ministri (DCM) nel corso del 2008, ad eccezione del decreto riferito al Fondo attuazione ordinamento regioni a statuto speciale del Ministero dell'economia e delle finanze che non può essere assimilato alle altre riallocazioni tra piani gestionali o capitoli. Si può inoltre osservare che circa 1 miliardo di euro tra quelli inclusi nella stima si riferiscono alle ripartizioni del Fondo per le missioni di pace assegnato al Ministero della difesa. Cfr. RGS(2009).

<sup>39</sup> Si usa, nel gergo burocratico, anche il termine "diritti soggettivi", che tuttavia rimanda a un concetto giuridico e filosofico assai più complesso e in grado di ricomprendere le varie accezioni. Potrebbe in questo contesto apparire più appropriato riferirsi ai "diritti sociali" che sono quelli cui corrispondono obblighi da parte dello Stato e dei pubblici poteri di erogare prestazioni. Comprendono i diritti alla protezione sociale contro la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione, etc., il diritto alla salute, il diritto al lavoro, il diritto all'istruzione, etc.

famiglie (nel caso di alcune politiche sociali) o della speranza di vita (nel caso delle pensioni). Lo stesso vale per l'erogazione di alcuni servizi, come l'istruzione scolastica, per i quali il quadro normativo determina i criteri d'accesso (l'età dell'obbligo scolastico) e i parametri che configurano le modalità del servizio (il numero massimo di alunni per classe, le ore di insegnamento, le ore contrattuali dei docenti, etc.), mentre la spesa è condizionata, in ultima istanza, dalla evoluzione demografica della popolazione e dalla sua distribuzione rispetto ai punti di erogazione.

In questi casi, la capacità di formulare buone previsioni e di analizzare scenari alternativi dell'evoluzione della domanda con un orizzonte di medio-termine diventa essenziale per valutare la coerenza e sostenibilità dell'intervento rispetto agli obiettivi di politica fiscale. Nel contempo, le previsioni diventano un strumento utile se, incorporando le leve che sono effettivamente sotto il controllo del decisore politico, rendono possibile valutare l'impatto in termini di spesa di eventuali modifiche dei criteri che individuano la platea dei beneficiari oppure quelle sotto il controllo dell'amministrazione, che determinano le modalità di erogazione del servizio. In tal modo diviene possibile dare sostegno analitico a eventuali proposte di modifica legislative (nel primo caso) oppure organizzative (nel secondo caso), consentendo un raccordo più sostanziale tra la programmazione finanziaria e il disegno delle politiche.

Nell'ultimo mezzo secolo, con lo sviluppo e l'entrata a regime del welfare state, la spesa per *entitlements* è cresciuta notevolmente in tutti i paesi avanzati, fino ad assorbire una quota significativa del complesso della spesa pubblica. A fini comparativi si può approssimare la spesa per *entitlements* con quella effettuata per le funzioni della sanità, dell'istruzione e della previdenza e assistenza sociale come misurate dalla contabilità nazionale (non dai semplici bilanci statali, difficilmente comparabili). Guardando la sua evoluzione in termini di percentuale della spesa pubblica complessiva anche nei venti anni più recenti<sup>40</sup>, si osserva un incremento di quasi dieci punti nella maggior parte dei paesi OCSE, che la porta a rappresentare tra il 50 e 70% del totale (Tavola 6).

**Tavola 6 – Spesa pubblica per funzioni legate a diritti della collettività stabiliti dalla legge (\*)**

Paesi	1990	1995	2000	2005	2007
Stati Uniti	48,1	53,9	55,2	56,2	56,6
Canada	52,5	53,6	55,3	59,8	..
Giappone	..	..	55,8	61,0	64,9
Corea	..	..	36,4	40,6	41,1
Nuova Zelanda	..	..	..	60,9	..
Italia	52,6	54,1	60,9	61,6	62,1
Francia	:	65,0	66,0	67,0	67,4
Germania	:	57,3	71,0	69,6	69,0
Regno Unito	56,3	62,0	65,3	65,4	65,2
Paesi Bassi	:	52,1	56,7	58,0	59,6
Spagna	:	55,5	57,9	59,5	59,6
Danimarca	62,0	65,8	67,9	71,2	71,3
Irlanda	53,6	57,7	55,5	62,1	61,0
Svezia	:	61,2	65,0	67,5	67,2

(\*) COFOG Protezione sociale (Previdenza e assistenza, Istruzione, Sanità). Fonte: Conti nazionali, Eurostat e OECD, vari anni

Generalmente le funzioni di spesa legate agli *entitlements* sono erogate sia a livello centrale che locale. In ragione del diverso grado di decentramento, gli stanziamenti del bilancio dello Stato non esauriscono il totale della spesa, anche se vi contribuiscono in larga misura. Il livello delle prestazioni e le modalità di erogazione sono spesso sotto la responsabilità di diversi livelli di governo, ponendo difficoltà di

<sup>40</sup> In realtà il fenomeno si rintraccia soprattutto nei decenni precedenti, per i quali tuttavia non si dispone di dati comparativi; negli anni novanta l'aumento del peso della spesa sociale rischia di riflettere per molti paesi soprattutto le difficoltà di contenimento di questa componente della spesa in una fase di restrizione fiscale.

coordinamento della finanza pubblica. Le previsioni e la negoziazione di accordi sulla spesa tra i diversi piani istituzionali assumono un ruolo fondamentale. In fase di previsione occorre rendere trasparente quali componenti sono sotto il controllo di ciascuno dei singoli decisori e quali sono riconducibili a scenari evolutivi della domanda. Tipicamente, le componenti organizzative ricadono sotto la responsabilità di chi eroga il servizio; quelle riferite al livello della prestazione garantita, sotto la responsabilità di chi fissa gli standard. La correttezza delle previsioni sui fabbisogni di spesa ha inoltre implicazioni significative sui rapporti finanziari tra Stato e enti decentrati; in particolare, data la ripartizione della copertura finanziaria a carico di ciascun livello, occorre stabilire chi sia responsabile per l'integrazione del finanziamento qualora la spesa risulti disallineata effettuata rispetto alle previsioni.

Nel nostro ordinamento, le modifiche dell'assetto delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed Enti locali previste dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dal quadro legislativo definito dalla legge delega di attuazione del federalismo fiscale (Legge 42/2009) si intersecano strettamente con il finanziamento della componente di spesa collegata ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio. La questione rileva in particolare per la spesa per *entitlements* ovvero per servizi erogati dalle Regioni in base a livelli essenziali di prestazione (LEP) determinati dallo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, per i quali si prevede, da parte del bilancio nazionale, una copertura finanziaria integrale del fabbisogno standard<sup>41</sup>. La delega sul federalismo richiede che la quantificazione dei fabbisogni di spesa per i LEP avvenga con riferimento ai costi standard per la loro erogazione.

È esplicita in questo caso la necessità di muovere verso metodologie di previsione basate su scenari evolutivi credibili della domanda e su parametri che individuano i livelli essenziali da soddisfare, oltre al costo unitario considerato di riferimento (standard). Non solo ai fini della determinazione degli stanziamenti del bilancio dello Stato, ma anche per individuare la demarcazione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo. Il nuovo assetto impone una riconsiderazione dei sistemi di controllo e di monitoraggio della spesa, a cui si richiede ormai di focalizzare l'attenzione non solo sugli aspetti finanziari ma anche e soprattutto sugli effettivi livelli di servizio "reali" erogati, in termini quantitativi e qualitativi, per verificare il raggiungimento degli standard garantiti e individuare le azioni necessarie (premi e sanzioni) per aumentare la responsabilità di coloro che erogano i servizi e la capacità di scrutinio da parte dei cittadini<sup>42</sup>.

### ***3.2.2 Altre spese obbligatorie o predeterminate***

Problematiche relative alle previsioni degli stanziamenti di bilancio analoghe a quelle sopra esposte si presentano per altre tipologie di spesa "obbligatorie" o predeterminate. In fase di formazione, oltre il 93 per cento della spesa finale del bilancio risulta in qualche modo interessata dalla presenza di forme di incomprimibilità o di obbligatorietà degli stanziamenti. Si tratta di una quota piuttosto stabile negli anni seppure variabile a seconda del settore di spesa. In fase di previsione, con un bilancio formato in base al criterio della legislazione vigente, questo fattore di rigidità può contribuire alla sensazione che siano ridotti e limitati gli spazi di riallocazione o di discrezionalità. In fase di gestione, la presenza di questo tipo di obblighi viene percepita vincolante in base a un'interpretazione meramente contabile; questa attitudine disincentiva la ricerca di modalità più efficienti con cui assolvere agli obblighi previsti e rispondere agli obiettivi della spesa.

---

<sup>41</sup> I livelli essenziali delle prestazioni sono riferiti ai settori della sanità, assistenza, istruzione, ma anche al trasporto pubblico locale. La definizione dei LEP per ciascun settore ancora è non completata da parte dello Stato centrale. È ancora carente l'individuazione di indicatori secondo cui misurare gli standard, che pure rappresenta un presupposto per commisurare i fabbisogni di spesa a benchmark prestabiliti e condivisi. Per sanità e assistenza una prima individuazione dei LEP fa riferimento ai d.lgs. n. 299 del 1999 e n. 328 del 2000; mancano, invece, indicazioni in merito all'istruzione (anche se vi sono riferimenti negli art. 33 e 34 della Costituzione – che garantiscono equità di accesso, omogeneità di organizzazione scolastica, esistenza di un esame di stato, sostegno al diritto allo studio – e alcuni punti della legge 28 marzo 2003, n. 53).

<sup>42</sup> Cfr. anche Casavola, Pennisi, Utili (2009).

Per capire quali siano gli spazi effettivi di modifica possibile all'interno del bilancio – e le azioni necessarie a realizzarli – occorre innanzitutto fare maggiore chiarezza sul grado di predeterminazione della spesa, rendendo espliciti gli elementi sui quali è possibile agire nel breve o nel medio termine per contenere la crescita di alcuni aggregati. I criteri di classificazione adottati nel bilancio dello Stato segnalano essenzialmente *la natura della fonte legislativa* che impone l'obbligo di spesa. Manca un'analisi di contenuto per differenziare le forme di obbligo in base alle loro *determinanti*, alla *durata temporale dei vincoli* e a *livello di responsabilità decisionale* necessaria per influenzare l'entità di spesa. Dal prospetto contabile risultano infatti indistinte le spese la cui obbligatorietà e inderogabilità derivano da motivazioni molto diverse tra loro: dall'esistenza di un impegno derivante da contratto, dalla stipula di accordi con altri Governi, dal riscontro della presenza in un soggetto dei requisiti che lo rendono eleggibile ad ottenere un beneficio dallo Stato (monetario o di altra natura), dalla restituzione di somme erroneamente riscosse.

I tipi di obbligo rintracciabili nella classificazione del bilancio sono riconducibili alle seguenti fattispecie:

- l'inclusione nell'apposito elenco n. 1 delle “spese obbligatorie” allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze nel Bilancio di previsione dello Stato (per le quali si dispone la possibilità di attingere all'apposito fondo di riserva);
- la natura dell'autorizzazione di spesa sottostante al capitolo;
- la presenza di un obbligo giuridicamente perfezionato già assunto dall'amministrazione nei confronti di soggetti esterni (cosiddetta “spesa asteriscata”).

Di questi fattori, solo il primo si colloca all'interno della decisione parlamentare sul bilancio; il secondo è il riferimento cardine alla legislazione vigente (e rimanda dunque a decisioni politiche prese in un momento precedente alla legge di bilancio); il terzo discende della pratica gestionale. La natura di queste attribuzioni è in ogni caso di tipo prettamente giuridico-contabile.

Le “spese obbligatorie” riguardano principalmente il pagamento di stipendi, assegni, pensioni, interessi passivi, nonché gli obblighi comunitari e internazionali, l'ammortamento di mutui ed altre spese identificate esplicitamente come obbligatorie in base a specifiche disposizioni normative (quindi di emanazione parlamentare). Queste spese costituiscono oneri di natura “inderogabile e indifferibile” tali che, stanziamenti che risultino in corso di gestione insufficienti si fronteggiano con il prelevamento di risorse da uno specifico fondo di riserva (il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine) votato con la legge di bilancio. Circa il 39 per cento delle previsioni iniziali del bilancio 2009 si riferisce a capitoli di questo tipo, in linea con gli anni precedenti.

In base all'autorizzazione legislativa di spesa il bilancio distingue inoltre tra oneri inderogabili, fattore legislativo e fabbisogno. Gli “oneri inderogabili” (OI) sono spese che devono essere assolte in quanto vincolate da particolari meccanismi o parametri stabiliti dalla legge che ne regolano autonomamente l'evoluzione (come i diritti soggettivi stabiliti per norma) o in quanto derivano da obbligazioni contrattuali (come quelle relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro). Sono considerate, invece, “fattori legislativi” (FL) le risorse iscritte in bilancio sulla base di uno specifico dispositivo legislativo che ne fissa la durata e l'importo per ciascun esercizio. Sono classificate, infine, come “fabbisogno” (FB) le rimanenti spese, destinate per lo più a coprire le esigenze del funzionamento delle amministrazioni; come tali sono le uniche caratterizzate da margini di discrezionalità e, per questo, ritenute comprimibili. Con quote piuttosto stabili negli anni, gli oneri inderogabili rappresentano circa il 65 per cento delle spese finali e i fattori legislativi circa il 28 per cento. Solo il 7 per cento delle uscite è costituito da spese di fabbisogno (tavola 7).



**Tavola 7 – Stanziamenti di competenza Legge di Bilancio, al netto delle passività finanziarie**  
(milioni di euro)

Anno	FB	FL	OI	% FL+OI	Totale
<b>2007</b>	34.679,2	136.225,9	323.822,8	93,0	494.727,9
<b>2008</b>	34.752,6	164.679,0	333.194,0	93,5	532.625,6
<b>2009</b>	36.837,7	150.108,2	350.402,0	93,1	537.347,9

Fonte: sistema informativo RGS.

Un'analisi del contenuto del bilancio effettuato nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato (2009) consente di rappresentare la varietà delle “forme di spesa” che comportano un obbligo per le amministrazioni dello Stato<sup>43</sup>. I redditi da lavoro dipendente e le imposte sulla produzione, assieme alle risorse destinate all'UE, sono classificati pressoché interamente tra gli oneri inderogabili, mentre tra i fattori legislativi figura la maggior parte della spesa in conto capitale. Le categorie economiche che vengono classificate prevalentemente tra la componente di fabbisogno sono invece i consumi intermedi (il 58 per cento dei consumi intermedi) e gli investimenti fissi lordi (il 47 per cento). L'analisi mette in luce gli elementi che, indipendentemente dalla finalità della spesa, determinano l'insorgenza di tipologie di obbligo tra loro molto diversificate in termini di presupposto della spesa e dello strumento di erogazione (Box 3).

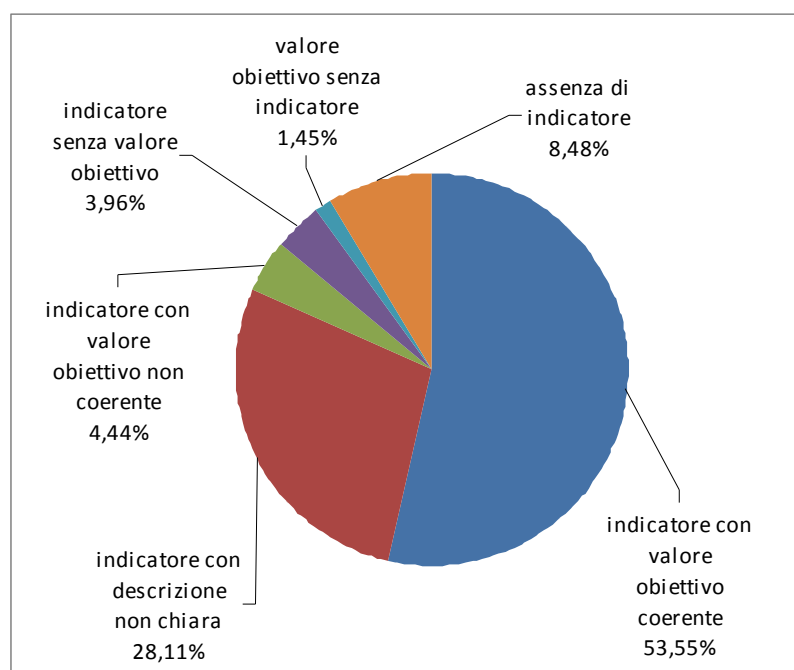
### Box 3

#### **L'analisi delle forme di spesa che comportano diverse tipologie di obbligo per le Amministrazioni dello Stato**

Dall'esercizio di rilettura che classifica in base alle “forme di spesa” contenuto nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello stato del 2009 risulta che approssimativamente un quinto delle risorse è direttamente connesso ad obblighi derivanti dal funzionamento delle amministrazioni dello Stato e degli organi costituzionali (contratti per il personale, per l'uso e la gestione del patrimonio immobiliare utilizzato e per l'acquisizione di beni e servizi strumentali); poco più di un quinto al finanziamento ordinario di altre amministrazioni pubbliche italiane e estere; poco più di un quarto alla vera e propria erogazione di beni e servizi a famiglie cittadini ed imprese, diverse dalle spese per il funzionamento delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche; un quarto è costituito da somme dovute a titolo di interessi, risarcimenti, rimborsi ed oneri pregressi; circa il 4 per cento deriva da obblighi contratti in ambito internazionale. Le rimanenti spese (0,5 per cento) sono sostanzialmente riserve rappresentate dai fondi per le spese impreviste, per spese casuali, per maggiori esigenze consumi intermedi (cfr. figura 3).

<sup>43</sup> L'esercizio è stato effettuato sulle dotazioni finanziarie delle previsioni iniziali per il 2009. Non si guarda quindi all'aspetto del perfezionamento giuridico dell'obbligo (che richiederebbe un esame degli impegni). Le diverse tipologie di obbligo sono state individuate prevalentemente tramite criteri basati congiuntamente sulla categoria economica e sull'analisi delle denominazioni dei capitoli, anche attraverso operazioni di ricerca per parola-chiave. L'analisi sconta pertanto alcune approssimazioni dovute all'applicazione, in taluni casi, di procedure semi-automatiche e al fatto che a volte - anche quando si è proceduto all'esame puntuale dei singoli capitoli - la denominazione del capitolo fornisce elementi insufficienti a individuare il tipo di obbligo, oppure a stabilire la prevalenza tra i diversi tipi di obbligo afferenti uno stesso capitolo. Indicazioni più accurate derivano dalla riclassificazione analitica effettuata al livello dei singoli piani gestionali.

Figura 3 – Forme di spesa che comportano diverse tipologie di obblighi per le amministrazioni centrali dello Stato



Fonte: RGS. (2009)

Nell'ambito di ciascuna "forma di spesa" stateli Rapporto distingue ulteriormente varie "categorie di obbligo" per evidenziare come se ne determini l'entità, distinguendo ad esempio tra: spese erogate tramite la stipula di un contratto con un fornitore per l'acquisizione da parte delle amministrazioni di beni e servizi strumentali allo svolgimento delle proprie funzioni; spese connesse agli edifici e immobili utilizzati dalle stesse amministrazioni dello Stato (acquisizione, costruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria, eventuali fitti figurativi etc.); spese finalizzate alla realizzazione di progetti di intervento e alla fornitura di servizi e infrastrutture per la collettività. Tra i trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, si evidenziano separatamente (per quanto possibile) quelli per il finanziamento ordinario degli enti (destinato essenzialmente alle spese per il loro funzionamento ordinario), tenendoli distinti dai trasferimenti destinati a coprire le spese che gli enti effettuano per conto dello Stato per erogare benefici economici o servizi a imprese e famiglie, per realizzare infrastrutture, ecc. Analogamente, vengono considerati diversamente i trasferimenti alle imprese e alle famiglie che derivano dalla maturazione di un diritto soggettivo o dal possesso di un requisito stabilito per norma, verificato al fine dell'ottenimento di un contributo monetario, e i trasferimenti che sono dovuti a un rimborso da parte dello Stato per somme erroneamente rimosse o a risarcimenti per un danno subito a cause derivanti all'azione dello Stato.

Dal confronto tra le "categorie di obbligo" individuate e la "natura della spesa" in base all'autorizzazione (come registrata nel bilancio), emerge un quadro molto articolato. I tre attributi che caratterizzano la natura della spesa (OI, FB, FL) sono distribuiti su tutte le forme di spesa individuate nella rilettura effettuata (cfr. tavola 8). Tra gli oneri inderogabili figurano per quote rilevanti non solo le retribuzioni per il personale (25 per cento), ma anche il pagamento di interessi sui titoli emessi dallo Stato e dovuti per rivalutazione monetaria o ritardato pagamento di retribuzioni, pensioni, contratti di fornitura, ecc. (22 per cento) e i trasferimenti erogati a famiglie e individui direttamente o indirettamente (ossia per il tramite di altre amministrazioni o enti) sulla base del riscontro del possesso di requisiti prestabiliti tipicamente nel settore della previdenza e dell'assistenza (17 per cento). Vi sono, inoltre, compresi i contratti per l'acquisizione di beni e servizi per le amministrazioni (circa 1,7 miliardi di euro) e contratti di fitto o costi relativi all'uso del patrimonio immobiliare (circa 1 miliardo). La maggior parte del fabbisogno è costituita dalle spese di finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali (57 per cento), oltre che da contratti per l'acquisto di beni e servizi (26 per cento). I fattori legislativi riguardano anch'essi una quota rilevante delle spese di finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali (51 per cento) e per progetti infrastrutturali (14 per cento). Sono presenti in quote significative anche spesa per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di servizi e altri fondi e finanziamenti indistinti per l'erogazione di servizi collettivi (7 per cento), nonché i benefici erogati a famiglie e individui (7 per cento) e alle imprese (5 per cento).

**Tavola 8 – Forme di spesa che comportano diverse tipologie di obbligo per le Amministrazioni dello Stato classificate per tipo di autorizzazione. Stanziamenti iniziali di competenza. Anno 2009 (milioni di euro)**

Forme di spesa per tipo di obbligo	Tipo di autorizzazione					
	FABBISOGNO		FATTORE LEGISLATIVO		ONERE INDEROGABILE	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Contratti a tempo determinato e indeterminato per il personale a carico dello Stato	1.744,3	4,7	3.763,0	2,5	86.806,0	24,8
Contratti per l'acquisizione di beni e servizi, durevoli e non durevoli, strumentali alle funzioni delle amministrazioni dello Stato	9.669,1	26,2	2.160,5	1,4	1.687,2	0,5
Contratti e costi relativi al patrimonio immobiliare in uso da parte delle Amministrazioni dello Stato	566,5	1,5	64,7	0,0	983,1	0,3
Imposte a carico dello Stato per lo svolgimento delle proprie funzioni	6,5	0,0	88,8	0,1	4.874,7	1,4
Finanziamento ordinario di amministrazioni pubbliche diverse dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi Costituzionali	21.009,8	57,0	77.333,5	51,6	27.548,5	7,9
Contratti di servizio e di programma	6,1	0,0	6.324,7	4,2	2.320,4	0,7
Benefici economici individualmente erogati ad imprese, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	5,2	0,0	7.569,2	5,0	13.267,6	3,8
Benefici individualmente erogati alle famiglie o ai singoli cittadini, direttamente o indirettamente, sulla base del riscontro del possesso di prestabiliti requisiti	409,7	1,1	10.455,1	7,0	61.150,4	17,4
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di infrastrutture e altri fondi e finanziamenti indistinti per lo sviluppo delle infrastrutture	370,2	1,0	21.464,8	14,3	531,6	0,2
Progetti e interventi per la realizzazione, il potenziamento e l'ammodernamento di servizi e altri fondi e finanziamenti indistinti per l'erogazione di servizi collettivi	224,9	0,6	11.495,2	7,7	578,5	0,2
Mutui contratti da altre amministrazioni pubbliche	367,3	1,0	2.000,5	1,3	2.725,3	0,8
Organi con particolari funzioni (commissioni, comitati, consigli, osservatori, segreterie tecniche, ecc.)	51,8	0,1	174,1	0,1	77,3	0,0
Accordi, convenzioni e protocolli internazionali	30,6	0,1	2.330,2	1,6	18.036,3	5,1
Risarcimenti	99,6	0,3	222,9	0,1	265,7	0,1
Rimborsi	17,5	0,0	3.889,9	2,6	48.106,2	13,7
Pagamento di interessi	1.845,0	5,0	53,8	0,0	77.340,6	22,1
Residui passivi perenti	-	0,0	-	0,0	2.500,0	0,7
Non attribuibili	415,6	1,1	610,9	0,4	1.707,0	0,5
<b>Totale</b>	<b>36.839,6</b>	<b>100,0</b>	<b>150.001,9</b>	<b>100,0</b>	<b>350.506,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RGS (2009).

In sintesi, questo tipo di analisi mette in evidenza il fatto che, sebbene la spesa per un dato anno sia per la maggior parte vincolata (oltre che dagli *entitlements*, da altre forme di obbligo contrattuali pluriennali già giuridicamente perfezionati, dalla consistenza del comparto del pubblico impiego e da risorse a copertura di opere già decise, programmate e in fase di costruzione, etc.), ciò non significa che non vi siano spazi per riallocazioni. La politica di bilancio può essere riorientata, anche se questo richiede tempi più lunghi e, in alcuni casi, cambiamenti di natura legislativa, che dipendono dal decisore politico; in altri casi sono invece sufficienti cambiamenti di natura organizzativa o gestionale, sotto il controllo delle amministrazioni. L'inerzia della spesa può essere superata ampliando l'orizzonte temporale della programmazione finanziaria. Gli strumenti previsivi devono consentire un'analisi di potenziali modifiche legislative che, poste a confronto con gli effetti della continuazione dell'assetto vigente, aiutino ad identificare gli aspetti specifici del disegno delle politiche su cui intervenire. Per quella parte della spesa che è sotto il diretto controllo delle amministrazioni occorre invece individuare incentivi affinché queste trovino soluzioni operative più efficienti.

### 3.3 Gli scarsi incentivi al miglioramento dell'efficienza della spesa nell'intreccio tra programmazione e gestione

Il processo di spesa è basato sul ruolo autorizzatorio del bilancio dello Stato che, mediante le decisioni del Parlamento, stabilisce l'assegnazione delle risorse verso determinati utilizzi e quindi in favore di determinate amministrazioni. La natura legislativa delle autorizzazioni di spesa condiziona i margini di autonomia nella fase di gestione del bilancio e li confina entro ambiti delimitati. L'intreccio tra meccanismi che regolano la formazione del bilancio e la sua esecuzione sembra produrre attualmente scarsi incentivi al miglioramento dell'efficienza. La ridotta flessibilità – percepita o apparente – nelle decisioni allocative da parte delle amministrazioni si riflette nella fase *ex ante* del processo di spesa in una insufficiente capacità di programmazione e in una limitata responsabilizzazione da parte delle stesse.

Nella fase previsionale di formazione del bilancio, la compresenza di una classificazione delle spese fondata sulla natura autorizzatoria del capitolo di spesa (che comprime sensibilmente la componente di spesa considerata discrezionale a fini giuridico-contabili) e di un criterio di formulazione delle previsioni di spesa basato sul meccanismo della legislazione vigente, finisce col vincolare l'allocazione delle risorse *ex ante*. Né il tentativo di introdurre, in una logica solo in parte diversa, strumenti volti a garantire una maggiore flessibilità nella fase di previsione – come la quota di rimodulabilità introdotta in via sperimentale per il bilancio 2009 e poi recepita nella nuova legge di contabilità pubblica<sup>44</sup> – è risultata di fatto in grado di generare gli incentivi necessari ad promuovere iniziative di revisione delle dotazioni finanziarie rispetto alla spesa “storica”; in parte anche perché la quota di spesa interessata è di entità molto limitata e concentrata su aggregati di spesa che hanno già subito nel corso degli anni successivi tagli lineari<sup>45</sup>.

La rigidità nella fase di formazione è solo parzialmente superata in quella di esecuzione attraverso l'utilizzo di strumenti (come la legge di assestamento, i fondi da ripartire, etc.), che tuttavia non riescono di fatto a incentivare una programmazione più efficiente. Peraltro, il ritardo con cui le risorse sono effettivamente assegnate alle amministrazioni finisce talvolta per comprometterne l'effettivo utilizzo. Alla eccessiva rigidità in fase di formazione le Amministrazioni fanno fronte, oltre che con i tradizionali strumenti gestionali rappresentati dai fondi appositamente stanziati in bilancio, anche con meccanismi di adattamento dei comportamenti di spesa. Nel seguito se ne illustrano alcuni esempi.

#### 3.3.1 I fondi da ripartire

In fase di gestione, i fondi da ripartire assicurano alle singole amministrazioni la disponibilità di una parte delle risorse nel corso dell'esercizio. L'attuale meccanismo di utilizzo dei fondi rappresenta uno strumento di flessibilità importante per la gestione del bilancio. Tuttavia, se si guarda alla funzione informativa del bilancio, esso di fatto contribuisce all'opacità della relazione tra allocazione iniziale degli stanziamenti ed effettivo impiego delle risorse. Inoltre, non garantendo alle amministrazioni la conoscenza all'inizio di ciascun esercizio la disponibilità di tale *buffer* di risorse tuttavia, poiché la ripartizione del fondo avviene in una fase molto avanzata dell'esercizio finanziario, questo meccanismo determina un elevato grado di incertezza sulla dimensione complessiva delle dotazioni di bilancio

---

<sup>44</sup> Il concetto “rimodulabilità” viene introdotto dall'articolo 60, comma 6, del decreto legge 112/2008 e poi istituzionalizzato dalla riforma di contabilità pubblica (articolo 21, commi 5-8 della legge 196/2009). Nell'ambito del nuovo aggregato della spesa “rimodulabile” (identificato nella legge di bilancio) viene concessa la facoltà di riallocare le risorse anche tra Programmi, purché all'interno di ciascuna Missione del proprio stato di previsione. Sono considerate rimodulabili le spese per le quali l'amministrazione ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo su tutte le variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Rientrano in tale categoria anche le spese autorizzate da disposizioni legislative che definiscano l'importo complessivo delle risorse, ma non ne individuino i parametri e i criteri di utilizzo (dunque prevalentemente quelle classificate come fabbisogno e fattore legislativo). Il meccanismo della rimodulazione agisce pertanto sulle definizioni attribuite finora ai capitoli di spesa consentendo solo maggiori margini alla riallocazione in fase previsionale.

<sup>45</sup> Nel 2009 le spese considerate rimodulabili comprendevano circa 24 miliardi di euro (pari a 4,6 per cento degli stanziamenti iniziali di bilancio escluso il Titolo 3); nel 2010, comprendono circa 25 miliardi di euro.

effettivamente allocate a ciascun Programma; in molti casi può accadere che i tempi di attivazione delle risorse dai fondi siano tali da non consentirne l'impiego in tempi rapidi. Questo fenomeno appare particolarmente rilevante per alcune amministrazioni. La variabilità della quota dei fondi da ripartire all'interno di ciascun Ministero è ampia e la tipologia assai diversificata (Tavola 9).

**Tavola 9 – Fondi da ripartire per Ministero. Legge di bilancio 2010**

Amministrazione	% missione 'Fondi da ripartire' su stanziamenti totali	Composizione dei fondi da ripartire		
		Fondi per esigenze interne all'amministrazioni	Fondi per interventi	Fondi di riserva e speciali
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	0,82%	100%		
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0,04%	100%	0%	
MINISTERO DELLA DIFESA	8,11%	35%	65%	
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1,47%	100%	0%	
MINISTERO DELLA SALUTE	38,39%	3%	97%	
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	3,76%	100%		
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	1,18%	100%	0%	
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	5,57%	13%	87%	
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	1,84%	43%	6%	51%
MINISTERO DELL'INTERNO	0,74%	83%	17%	
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	1,41%	64%	36%	
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,80%	100%		
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	9,42%	68%	32%	
<b>Totale complessivo</b>	<b>1,85%</b>	<b>42,79%</b>	<b>20,34%</b>	<b>36,87%</b>

Fonte: elaborazioni dal sistema informativo RGS

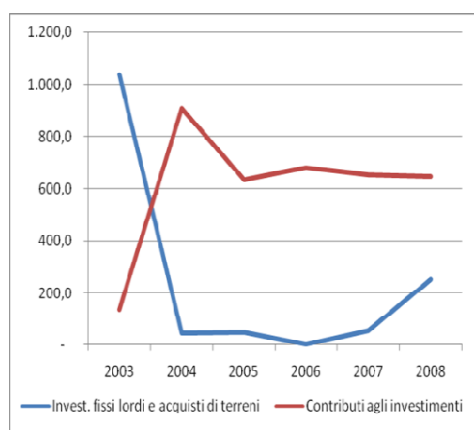
Un eccessivo ricorso al canale di finanziamento attraverso i fondi sfugge alle esigenze di previsione della singola amministrazione e per tale via disincentiva (o comunque non incentiva) una più consapevole programmazione delle attività e delle risorse. Talvolta, l'utilizzo dei fondi ha rappresentato un mezzo per riassorbire errori di previsione sul fabbisogno di spesa e non solo ciò che dovrebbe rappresentare, cioè uno strumento di flessibilità per le amministrazioni che consente loro di allocare parte delle risorse man mano che se ne manifesta l'esigenza. Un modo di ovviare almeno in parte a questi inconvenienti sarebbe quello, in fase di stanziamento, di adottare per alcuni dei fondi una collocazione sotto l'appropriato programma di spesa. I decreti legislativi delegati dalla nuova Legge di contabilità e finanza pubblica prevedono di ridurre la numerosità dei fondi tramite accorpamenti e dovranno specificare quando potranno essere utilizzati (se solo nel caso di eventi imprevedibili o anche in altri casi), secondo quali modalità e in base a quali criteri determinare la loro entità.

### 3.3.2 L'incentivo a comportamenti di "protezione della spesa"

Un altro tipo di reazione alla rigidità effettiva o percepita in fase di formazione del bilancio può configurarsi attraverso il ricorso a operazioni di *window dressing* che ad esempio cercano di sottrarre la spesa a interventi di restrizione attraverso la riclassificazione delle voci verso aree non interessate dalle norme di contenimento o protette dall'assegnazione di particolari attributi di obbligatorietà e inderogabilità o di conservazione in bilancio in esercizi futuri.

Alcuni esempi in tal senso sono presentati nel Rapporto 2009 della RGS. Come lo spostamento di risorse che si osserva tra il 2003-2008 nello stato di previsione del Ministero per l'ambiente da consumi intermedi e investimenti a servizio dell'amministrazione ad altre categorie economiche relative a trasferimenti in conto capitale ad altre amministrazioni (figura 4). La spesa relativa ai due aggregati presenta un andamento speculare proprio in quegli anni in cui i tagli, oltre a concentrarsi sui consumi intermedi, agivano su investimenti fissi lordi.

**Figura 4 – Andamento “speculare” della spesa in conto capitale propria e di altre Amministrazioni Pubbliche nel bilancio del Ministero dell’ambiente**



Fonte: RGS (2009)

Altre forme di “protezione” della spesa che tendono a recuperare flessibilità gestionale, e che potenzialmente si acutizzano in contesti di restrizione finanziaria, possono ricondursi alle reazioni di fronte a vincoli di tipo generale insiti nelle regole del bilancio. Uno di questi è rappresentato dai diversi tempi di conservazione dei residui per la spesa in conto capitale (tre anni) rispetto alla spesa corrente (un anno). Un esempio di comportamento di “protezione della spesa” che sfrutta questa diversificazione di vincoli si può rinvenire nella storia contabile del cosiddetto Fondo occupazione, che ricopre un ruolo rilevante nell’ambito delle misure volte in particolare a sostenere il reddito in caso di sospensione o perdita del lavoro; un’analisi nel tempo di questo fondo fa rilevare continui cambiamenti in merito, sia alla categoria economica, sia alla classificazione funzionale (mirata presumibilmente a sfruttare le diverse opportunità di conservazione delle somme stanziare e impegnate). Il Fondo occupazione è infatti caratterizzato da una forte accumulazione di residui, alcuni dei quali riferibili ad anni molto lontani (come il 1995-1997).

Il Fondo è stato istituito nel 1993 per finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali. È alimentato da risorse autorizzate per “fattore legislativo” e annualmente rifinanziate, solitamente tramite la legge finanziaria. Alla sua istituzione il Fondo è stato considerato spesa in conto capitale (malgrado la chiara prevalenza di spesa di sostegno al reddito, quindi di natura corrente<sup>46</sup>); poi, spesa di parte corrente fino al 1998, anno in cui il Fondo viene ripartito in due capitoli, uno di parte corrente e uno in conto capitale, per poi, negli anni a seguire, essere accorpato nuovamente in un unico capitolo in conto capitale; dal 2007 in poi, si è tornati all’utilizzo di più capitoli: tre per il 2008 e due per il 2009, sempre in conto capitale.

Una recente analisi<sup>47</sup> suggerisce l’esistenza di margini di riprogrammazione all’interno dell’attività del Fondo e la necessità di rafforzare il monitoraggio della spesa da esso gestita (in particolare per quanto riguarda le discrepanze riscontrate tra i residui da pagare all’INPS, risultanti dal bilancio dello Stato, e i crediti vantati dall’INPS a rendiconto), oltre che il monitoraggio del numero e delle caratteristiche dei beneficiari.

Da questi esempi si evince un meccanismo di protezione di tipo generale, che fa leva sull’instabilità classificatoria originata dalla non perfetta omogeneità di contenuto dei capitoli in termini di finalità o modalità di erogazione della spesa, e che traduce la “promiscuità” delle tipologie di spesa in una “opportunità” gestionale. Questi esempi evidenziano inoltre una continua tensione tra aspetti gestionali e aspetti classificatori, che nuoce non solo alla trasparenza del bilancio, ma anche alla ricerca da parte delle amministrazioni di spesa di soluzioni operative più efficienti.

<sup>46</sup> Gli interventi in materia di formazione e riqualificazione professionale costituiscono una quota non significativa del Fondo per l’occupazione, e comunque residuale.

<sup>47</sup> Cfr. RGS (2009), capitolo 4.

### **3.3.3 Le difficoltà di riorganizzazione della rete periferica (in senso ampio) dello Stato**

La spesa connessa con il funzionamento dell'amministrazione trova nell'articolazione territoriale un fattore fondamentale per garantire una delivery soddisfacente dei servizi e un utilizzo efficiente delle risorse tra diversi impieghi. Lo scarso successo delle amministrazioni nel conseguire miglioramenti efficienza della spesa si è però scontrato spesso con ostacoli nell'avviare i necessari processi di riorganizzazione della rete periferica dello Stato.

Ad eccezione del Ministero degli esteri, contraddistinto comunque da un'ampia rete estera, tutti i ministeri possiedono numerosi uffici sul territorio nazionale. Si tratta, ad esempio, dei comandi dell'Esercito, dei Carabinieri e dell'Aeronautica militare, di pertinenza del Ministero della difesa, o gli uffici della Motorizzazione civile del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, o i tribunali e gli istituti penitenziari afferenti al Ministero della giustizia, i comandi regionali o provinciali del Corpo forestale dello Stato (strutture periferiche del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali) o le soprintendenze e gli archivi di Stato (del Ministero per i beni e le attività culturali). Anche amministrazioni, quali il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e delle finanze, hanno una diramazione a livello provinciale di diversi uffici.

La definizione dei livelli di decentramento delle reti periferiche sul territorio ricalca tipicamente la ripartizione amministrativa, che tuttavia non sempre corrisponde a bacini di servizio o di utenza attualmente "ottimali". L'organizzazione territoriale è spesso il risultato della stratificazione storica di fabbisogni mutati nel corso del tempo; la riallocazione interna delle risorse insegue non maggiore lentezza i cambiamenti già avvenuti. Vi sono inoltre segnali di una ampia variabilità del livello di servizio erogato dalle strutture rispetto alle risorse (spesso di personale) che vi sono assegnate. I lavori della CTFP e il Rapporto della RGS hanno raccolto dati sui costi della rete periferica in particolare per il Ministero dell'interno (a riguardo delle prefetture), quello della giustizia (a riguardo dei tribunali) e dei trasporti (a riguardo delle motorizzazioni civili) che suggeriscono la necessità di rivedere la distribuzione territoriale delle strutture per sfruttare economie di scala oppure di effettuare riallocazioni tra le unità della rete per commisurare le risorse disponibili in base ai carichi di lavoro e alle esigenze di servizio effettivi.

Simili considerazioni possono essere estese al personale della scuola, che rappresenta circa un terzo del comparto del pubblico impiego e non risulta necessariamente distribuito in misura proporzionale ai fabbisogni territoriali attuale e attesi<sup>48</sup>. Il dibattito sul tema ha indicato, tra i principali elementi di criticità della spesa in questo settore, l'elevato rapporto insegnanti/studenti che incide sulla spesa, il livello di competenze mediamente più basso e una forte correlazione con il contesto socio-economico che rende il sistema di istruzione italiano meno equo di altri paesi<sup>49</sup>. Si tratta di elementi che non sono tutti attribuibili alle specifiche scelte del legislatore né agli insegnanti (la "funzione di produzione" relativa agli apprendimenti e alle competenze è tipicamente poco nota). Tuttavia, alcune degli squilibri dipendono fortemente dalla difficoltà di organizzazione e gestione del servizio sul territorio: dalla programmazione degli organici e della mobilità dei docenti, alla gestione della rete scolastica (demandata ad altri livelli di governo, non sempre coordinati tra di loro). L'assenza di incentivi appropriati per spingere le amministrazioni e tutti gli agenti coinvolti a trovare spazi di collaborazione e a realizzare concretamente gli interventi nuoce alla capacità di effettuare riallocazioni interne della spesa e di realizzare un contenimento della stessa a parità di servizio reso.

Alla luce di queste considerazioni nel 2007 era stata prevista in legge finanziaria (comma 417 e ss., art. 2, legge n. 244/2007) la sperimentazione di un modello innovativo di *governance* volto a migliorare l'efficienza della spesa, particolarmente aperto al coinvolgimento diretto del territorio nella scelta delle

---

<sup>48</sup> Negli scenari pubblicati dall'Istat, l'utenza potenziale della scuola – ovvero ragazzi con età tra 3 e 18 anni – è in leggera crescita almeno fino al 2018 e nel caso più ottimista, una contrazione visibile dovrebbe manifestarsi non prima del 2024. Gli andamenti complessivi osservati negli ultimi anni e quelli in prospettiva corrispondono tuttavia a dinamiche geografiche e per tipologia di utenza estremamente diverse. Cfr. anche RGS (2009), G. Cappello, P. Cipollone; A. Pennisi (2009).

<sup>49</sup> Cfr. Quaderno Bianco sulla Scuola (2007), Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), G. Cappello, P. Cipollone, A. Pennisi (2009).

misure da adottare. In base alla norma, in via sperimentale, si sarebbero dovuti stipulare accordi tra il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'economia e delle finanze con alcune province su precisi obiettivi triennali di razionalizzazione del personale (in termini di rapporto insegnanti/studenti e del corrispondente ammontare di risorse finanziarie). Sarebbe stata poi affidata agli attori decentrati (in questo caso regione e provincia) l'individuazione degli interventi più opportuni per il proprio contesto e territorio. Le province che avessero realizzato una riduzione strutturale della spesa per il personale superiore a quanto previsto nel budget concordato con il Ministero, avrebbero potuto reinvestire i risparmi, o una loro parte, sulla base di preferenze locali (per esempio, integrazione degli alunni di cittadinanza non italiana o azioni di contrasto alla dispersione scolastica o di miglioramento degli esiti).

La sperimentazione non ha mai trovato applicazione, anche se la norma è ancora vigente. Non si indaga qui sulle motivazioni che hanno indotto, a cavallo tra due legislature, a disattendere l'attuazione dell'intervento previsto. Si sottolinea piuttosto il fatto che il meccanismo presupponeva da parte dell'amministrazione centrale, oltre alla capacità di gestire un cambiamento radicale nelle relazioni tra i piani istituzionali coinvolti (in linea tuttavia con i presupposti del federalismo fiscale), anche un rafforzamento delle capacità di previsione finanziaria a medio termine che incorporasse l'evoluzione della domanda territoriale, e una maggiore attenzione al monitoraggio di variabili fisiche oltre che finanziarie.

#### **4. Il ruolo dell'analisi della spesa affidata all'amministrazione di bilancio**

L'applicazione di tagli della spesa in contesti di restrizione finanziaria difficilmente riesce a sortire effetti significativi e duraturi in assenza di un contestuale progetto di riorganizzazione delle attività e delle strutture delle amministrazioni o di incentivi capaci di indurre una maggiore efficienza produttiva e organizzativa<sup>50</sup>. Più in generale si pone la questione della difficoltà di attuare misure innovative senza un'approfondita conoscenza del processo di spesa e dei fattori che la determinano e senza una nuova strumentazione di controllo della spesa. Soltanto in alcuni casi tali innovazioni necessitano davvero di profonde modifiche legislative (le spesso invocate "riforme"). In molti altri, invece, richiedono modifiche nei comportamenti e nelle capacità degli attori coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche. In particolare, per quanto riguarda le amministrazioni, è rilevante rafforzare le capacità di programmazione e di monitoraggio della spesa e dei servizi corrispondentemente resi e ripensare all'articolazione delle proprie strutture e attività.

All'amministrazione centrale del bilancio si richiede invece di ricoprire un ruolo importante nell'elaborare strumenti capaci di incentivare le amministrazioni di spesa a realizzare una maggiore efficienza al proprio interno. Occorre però anche che essa investa di più nella capacità di analisi finalizzata alla stima del fabbisogno effettivo in un'ottica di medio termine. Ciò vuol dire, in molti casi, uscire dal terreno tradizionale delle attività dell'amministrazione centrale del bilancio – prevalentemente connotate dal presidio sulle procedure amministrative e su questioni interne alle relazioni con le altre amministrazioni – per affacciarsi maggiormente sul mondo esterno e attrezzarsi a comprendere l'evoluzione dei fattori esogeni alle amministrazioni.

##### **4.1 Il contributo dell'analisi della spesa in un contesto di risorse decrescenti**

La funzione allocativa del bilancio coinvolge due fasi: una prima in cui si predispongono gli stanziamenti di bilancio a fronte delle previsioni del fabbisogno tendenziali di spesa e una seconda in cui tali stanziamenti sono oggetto di eventuali interventi. Il governo della spesa opera pertanto sui due piani. In contesti di restrizione finanziaria, indotti da vincoli macroeconomici, la modulazione annuale sovrappone alle decisioni di allocazione della spesa tra politiche e programmi diverse, anche l'esigenza

---

<sup>50</sup> In questo paragrafo si è parlato soprattutto di perché i tagli lineari non sono efficaci. Non si è invece sollevata la questione - che pure merita considerazione - dell'eventuale danno che i tagli lineari possono creare. Cfr. Bourgon (2009): *"Across the board" cuts and freezes that affect program and services in an undifferentiated way have significant perverse effects. Such cuts erode the quality of public services, reduce the quantity of available services for the same level of taxpayer contribution and affect morale in the Public Service.*"



di ridurre l'ammontare delle risorse complessivamente allocate. La restrizione finanziaria produce ulteriori pressioni sui meccanismi e sui processi che regolano l'attività di spesa e accentua la convenienza di comportamenti di "protezione della spesa" da parte delle amministrazioni.

Come si osserva nel Rapporto RGS del 2009<sup>51</sup>, negli ultimi anni il controllo sulla spesa ha operato in larga misura, attraverso misure<sup>52</sup> di contenimento di breve periodo, che hanno inciso sul suo livello in maniera generalizzata (cd. tagli "lineari" o "orizzontali"), imponendo vincoli agli impegni e ai pagamenti o riducendo le dotazioni di bilancio dei Ministeri. Questi provvedimenti hanno rappresentato, in ciascun anno, circa il 20 per cento della correzione complessivamente disposta sulle spese, ma non sempre conseguita per diversi motivi.

Il rapporto evidenzia, innanzitutto, come i provvedimenti abbiano trovato un vincolo nell'elevata quota di spesa "obbligatoria", che ha limitato di fatto la portata dell'intervento: alcuni voci o comparti sono stati sistematicamente esclusi dai vincoli imposti essendo riferibili a spese inderogabili e non comprimibili, predeterminate per legge o derivanti da diritti soggettivi già acquisiti, o ritenute meritevoli di particolari tutele in relazione agli obiettivi politici e sociali. Inoltre, le misure lineari sono state a volte adottate nel corso dell'esercizio, quando la programmazione era ormai stata definita e la gestione si trovava in una fase avanzata, creando probabilmente difficoltà operative alle amministrazioni che hanno prodotto situazioni debitorie sommerse, tipicamente a fronte di spese per l'acquisto di quei beni e servizi (canoni, utenze, affitti, ecc.) a cui le amministrazioni non avrebbero potuto comunque rinunciare<sup>53</sup>. Infine, il carattere temporaneo dell'azione (come quella di blocco degli impegni e dei pagamenti) ha in alcuni casi determinato solo il rinvio di una parte delle spese dell'anno all'esercizio successivo ovvero alla necessità di reintegrarla, senza determinare pertanto modifiche strutturali.

La conclusione che se ne trae è che, in generale, questi interventi a causa della loro natura concentrata, retroattiva e transitoria, non hanno potuto modificare i comportamenti di spesa in maniera permanente. Per essere efficaci, da un lato, avrebbero dovuto accompagnarsi a processi di profonda revisione delle strutture organizzative (ad esempio della rete periferica dello Stato), delle procedure e dei comportamenti degli agenti di spesa; dall'altro, avendo accresciuto l'incertezza delle amministrazioni sull'ammontare delle risorse effettivamente a disposizione, hanno probabilmente finito con l'accentuare alcuni degli effetti conservativi a "protezione della spesa", contrari al miglioramento dell'efficienza organizzativa e gestionale.

I "tagli lineari", per come sono stati applicati, hanno rimandato alle amministrazioni il compito di cercare al proprio interno le razionalizzazioni necessarie al rispetto di un nuovo vincolo di bilancio. Tuttavia, in assenza di un vaglio per verificare la effettiva congruità nel medio e lungo termine dei nuovi stanziamenti di bilancio rispetto ai servizi forniti dalle amministrazioni, difficilmente questa reazione delle amministrazioni si è potuta verificare. In prospettiva, l'attività di analisi e valutazione della spesa può aiutare a innescare questo processo e, migliorando la capacità di previsione dei fabbisogni di spesa, può offrire uno strumento utile anche per l'individuazione dei margini disponibili a recuperi di efficienza e di risparmi di spesa.

## **4.2 L'analisi della spesa nella nuova riforma della contabilità pubblica: su quali elementi investire**

Una reazione comune a molti paesi in risposta allo stress sulle finanze pubbliche è stata una maggiore attenzione per l'efficienza operativa, ossia ai margini disponibili per un recupero di risorse all'interno dell'organizzazione delle amministrazioni di spesa. I processi di modernizzazione del bilancio sono

---

<sup>51</sup> Cfr. RGS (2009), capitolo 1.

<sup>52</sup> In particolare il D.L. 194/2002, c.d. "taglia spese", il D.L. 168/2004, la L. 266/2005, la L. 296/2006 e il D.L. 112/2008.

<sup>53</sup> Le situazioni debitorie delle amministrazioni centrali dello Stato per spese di funzionamento hanno rappresentato circa 800 milioni di euro all'anno a partire dal 2007. Il dato cumulato dei debiti ancora presenti nel 2008 ma accumulati prima del 2007 era pari a circa 460 milioni di euro. Specifiche normative hanno introdotto misure per il reintegro di risorse tramite la costituzione di un apposito fondo (articolo 1, comma 50, legge n. 266/2005), ma tali risorse si sono dimostrate insufficienti per fronteggiare le posizioni debitorie emerse.

spesso accompagnati da riforme volte a una maggiore efficienza della pubblica amministrazione; queste hanno visto generalmente l'autorità centrale del bilancio farsi promotrice di innovazioni di stampo manageriale attraverso l'elaborazione di linee guida, manuali e azioni di accompagnamento delle amministrazioni di spesa nella definizione di strumenti per la misurazione della performance e l'incentivo ad un maggiore orientamento dell'azione amministrativa al risultato (tipicamente tramite l'individuazione di obiettivi e indicatori e la verifica di target misurabili)<sup>54</sup>.

Tuttavia, come evidenziato nel paragrafo 3, il potenziamento del ruolo dell'amministrazione centrale del bilancio nel controllo della spesa passa innanzitutto attraverso un ripensamento del sistema che determina le decisioni sugli stanziamenti di risorse ovvero sulla capacità di esplicitare nella previsione le leve che generano la spesa. Non si tratta soltanto di spostare la natura del controllo alla fase *ex post* per valutare i comportamenti e le responsabilità del livello gestionale, ma di intervenire anche sul sistema della formazione del bilancio *ex ante*. In questo ambito, l'analisi della spesa può svolgere un ruolo determinante, contribuendo in particolare a:

- fornire al decisore politico (legislatore) le informazioni necessarie a rivedere le priorità in ciascun settore;
- migliorare la capacità delle strutture tecniche di prevedere il fabbisogno effettivo di spesa in una prospettiva di medio termine;
- accrescere la capacità dell'autorità di bilancio di esplicitare accordi con le amministrazioni per indurre comportamenti più efficienti (ad esempio tramite tetti di spesa vincolanti, che tuttavia lascino maggiore flessibilità sugli impieghi dei fattori produttivi in fase di gestione<sup>55</sup>).

In sintesi, l'analisi della spesa può contribuire a un più generale processo che tratteggi nei fatti opportunamente un ruolo di “cerniera” tra il livello di indirizzo politico da parte dell'organo legislativo e il livello gestionale di esecuzione del bilancio da parte delle amministrazioni di spesa, nel quadro di separazione delle rispettive responsabilità tracciato dalle riforme degli anni novanta. Questo intento è a nostro avviso rintracciabile nell'impostazione della riforma della legge di contabilità pubblica recentemente varata. L'innovazione più immediata è l'innalzamento dell'unità di voto parlamentare a livello del programma di spesa che, fissando da una parte l'autorizzazione alla spesa a un livello molto più aggregato, che concentra l'attenzione dell'organo legislativo sulle politiche più che sugli aspetti di allocazione verso gli input necessari ad attuarle, e che dovrebbe consentire all'esecutivo una maggiore flessibilità in fase di gestione. Attivando un collegamento più diretto tra voto e finalità della spesa, queste innovazioni dovrebbero inoltre incoraggiare un maggiore scrutinio delle decisioni che determinano l'allocazione delle risorse complessivamente disponibili.

Molto rimane tuttavia ancora da concretizzare nell'ambito sia delle numerose deleghe al Governo – in particolare, quella volta al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40) – sia dell'effettiva azione che dovranno svolgere i “Nuclei di analisi e valutazione della spesa” istituiti tra MEF e singole amministrazioni centrali (articolo 39).

La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, con decreti legislativi da emanare entro due anni, agisce sulla riorganizzazione del bilancio nell'intento di assicurare una maggiore trasparenza e certezza in fase di programmazione e una maggiore flessibilità in fase di gestione. Oltre a prevedere una revisione di Missioni e Programmi in cui il bilancio è articolato e a disporre vari ulteriori elementi per migliorarne la trasparenza, la delega prevede l'introduzione della programmazione triennale e l'adozione di accordi triennali con limiti di spesa per i Ministeri. Va

---

<sup>54</sup> In Francia proprio per sottolineare come la riforma del processo delle finanze pubbliche (*Loi organique relative aux lois des finances* del 2006) non poteva che andare di pari passo alla modernizzazione dell'amministrazione pubblica, è stato rafforzato il ruolo del Ministero delle finanze (che assume il nome di Ministro dell'economia, finanze e riforma dello Stato) incorporando il Ministero per la funzione pubblica.

<sup>55</sup> Seppure con modalità diversificate, vari paesi europei hanno adottato tetti di spesa pluriennali vincolanti nelle proprie procedure di bilancio (hanno pratiche consolidate in questo campo il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Svezia). Un tale approccio consente di includere elementi *top-down* nella programmazione delle risorse che, secondo l'esperienza internazionale, produce effetti positivi sia sul controllo che sulla qualità della spesa.

sottolineato che tali limiti di spesa non costituiscono tetti o budget pluriennali per ciascun Ministero assimilabili a quelli esistenti in altri paesi (in particolare nel Regno Unito), poiché sono riferiti unicamente all'area di bilancio definita "rimodulabile", fino ad oggi piuttosto esigua, e rappresentativa di spese per lo più destinate all'operatività delle strutture delle amministrazioni piuttosto che a interventi veri e propri. Tuttavia, gli accordi triennali tra MEF e altri Ministri possono costituire un processo innovativo per ripensare al modo un cui vengono quantificate le risorse necessarie, gli obiettivi e i tempi per il loro conseguimento<sup>56</sup>. Una programmazione definita per l'intero triennio, tende a fornire alle amministrazioni maggiore certezza in ordine alla quantità di risorse effettivamente disponibili e può aumentare la flessibilità nell'ambito della gestione in corso d'anno. Si tratta di elementi offerta dalla riforma sui quali sembra opportuno investire e convogliare l'attenzione dei decisori.

Queste innovazioni necessitano non solo di una più decisa direzione politica, ma anche di un ampio e continuo supporto in termini di capacità di analizzare e prevedere la spesa e di formulare, stipulare e monitorare accordi con le amministrazioni. Chiaramente tutto ciò richiede di investire sul rafforzamento della capacità di previsione in capo non solo alle amministrazioni di spesa ma anche alla RGS; quest'ultima deve riuscire ad abbandonare prassi di valutazione consolidate basate esclusivamente fattori giuridico-contabili per passare a metodi che incorporino anche – e in taluni casi soprattutto – valutazioni sui fattori economici e, ove rilevi, demografici determinanti nella previsione degli andamenti della domanda e che potrebbero esercitare effetti diversi a seconda del settore o programma. Se la qualità e il dettaglio delle previsioni pluriennali sarà insufficiente e se le stime di medio periodo si limiteranno a un trascinarsi dello stanziamento formato per il primo anno, non produrranno alcun cambiamento.

La maggiore attenzione per lo sviluppo di previsioni a medio e lungo termine emerge dalla nuova legge di contabilità anche come un elemento informativo rilevante per il Parlamento. La riforma prevede, infatti, che le relazioni tecniche dei provvedimenti relativi al pubblico impiego e al comparto scuola contengano previsioni decennali: nel caso della scuola si richiede inoltre che vengano esplicitate le ipotesi demografiche sottostanti.

Inoltre, un quadro previsionale articolato a supporto della formazione dei stanziamenti o dei tetti di spesa consente un migliore monitoraggio della stessa e la verifica dell'impatto degli interventi presi; in particolare consente di stabilire se essi dispieghino effettivamente gli effetti voluti, ovvero a chi può essere attribuita la responsabilità degli eventuali insuccessi.

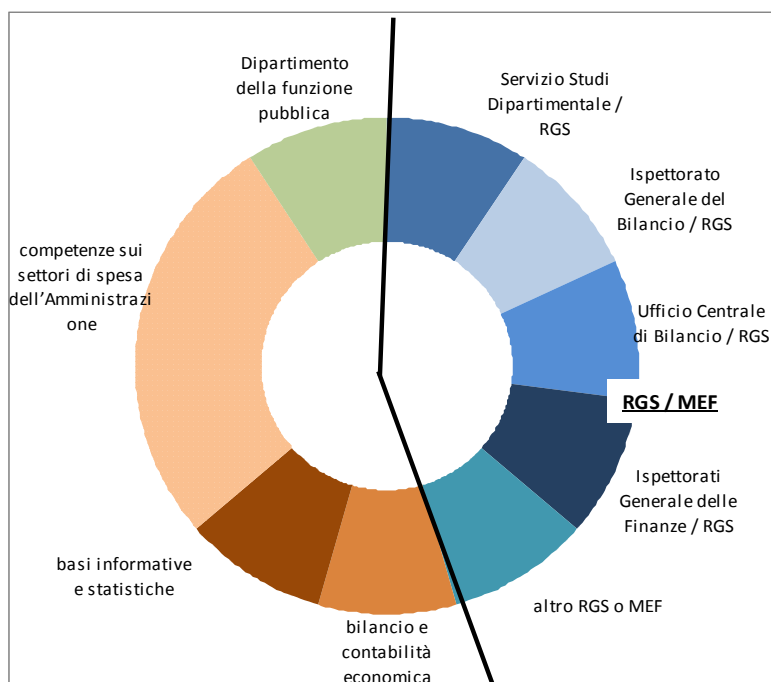
Il processo avviato può costituire la chiave per costruire queste capacità analitiche e previsionali. Questa visione sembra effettivamente prefigurata nei compiti affidati dalla riforma ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa<sup>57</sup>, in quanto luogo di collaborazione tra il Ministero dell'economia e le amministrazioni centrali dello Stato. Come indicato nel decreto ministeriale del 22 marzo 2010, dai Nuclei ci si attende anche un contributo al miglioramento delle attività volte a misurare il livello di erogazione dei servizi pubblici e la quantità e qualità di intervento associato a ciascun Programma di spesa, spostando l'approccio verso la specificazione delle finalità delle politiche perseguite piuttosto che delle attività gestionali. I Nuclei sono costituiti da undici componenti della fascia dirigenziale che sono nominati tramite decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con un mandato di tre anni (figura 5). Data la necessità di approfondire di volta in volta particolari tematiche, che potranno richiedere competenze specifiche, i Nuclei possono articolarsi in gruppi di lavoro che, sulla base delle esigenze e dei programmi di spesa analizzati, potranno coinvolgere anche altri rappresentanti delle amministrazioni interessate. Ciascun Nucleo deve dotarsi di un programma di lavoro che renda note le attività da intraprendere e dia conto dell'esito del lavoro svolto ai Ministri.

---

<sup>56</sup> Cfr. articolo 40, comma 2, lett. h e i.

<sup>57</sup> Cfr. RGS, 2010b. In particolare, i nuclei sono chiamati: a verificare l'articolazione dei programmi; a verificare la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi; a formulare proposte (attraverso appositi provvedimenti amministrativi) per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i Programmi. Tra i compiti dei nuclei vengono anche ricomprese alcune attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo. 39, comma 2 e decreto ministeriale del 22 marzo 2010).

**Figura 5 – Composizione dei nuclei di analisi e valutazione della spesa**



Si tratta di un compito non facile, che necessita di una mobilitazione molto più ampia della sola costituzione delle sedi di confronto tramite in nuclei di valutazione, che a diversi mesi dall'approvazione della legge attendono ancora di essere costituiti e di avviare il lavoro <sup>58</sup>.

## Conclusioni

Le criticità messe in evidenza con riferimento al caso italiano suggeriscono che l'analisi e valutazione della spesa, per rafforzare il controllo della spesa, deve non solo spostare l'attenzione sulla fase *ex post* tramite, ad esempio, la misurazione dei risultati, l'esame dei costi effettivamente sostenuti e la valutazione dell'efficacia delle politiche (azioni che sono ovviamente utili e necessarie, sulle quali vi è un'ampia letteratura di riferimento), ma deve anche, e anzi soprattutto, intervenire sulla strumentazione della programmazione finanziaria *ex ante*. Questa nuova attività può costituire l'elemento di cerniera – ancora probabilmente mancante nel nostro ordinamento – tra capacità di programmazione ed efficiente gestione.

Questo nesso è necessario per conseguire i risultati attesi dalle riforme introdotte negli anni novanta, che infatti hanno trovato proprio nella carenza di capacità di programmazione delle amministrazioni e dei dirigenti, presumibilmente, una delle motivazioni principali del loro scarso successo: l'enfasi sui risultati entra a far parte effettivamente della cultura amministrativa solo se produce feedback utili nello svolgimento dell'attività di spesa e quindi se può offrire elementi per migliorare la capacità di programmazione e la gestione. Si tratta di processi lunghi e complessi in cui l'amministrazione di bilancio può giocare un ruolo importante.

<sup>58</sup> La stessa costituzione dei nuclei (ovvero delle sedi di confronto) sconta difficoltà e ritardi se si osserva che alla data di stesura di questo lavoro (settembre 2010) non era ancora formalmente avvenuta.

## Riferimenti bibliografici

- Archibugi, F. (2009), *Programmazione e Bilanci nella pubblica amministrazione: lezioni innovatrici dall'estero (Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna)*, Centro di studi e piani economici.
- Balassone F., B. Mazzotta e D. Monacelli (2008), I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi, collana *Strumenti e metodi*, Ragioneria Generale dello Stato
- Bourgon, J. (2009), *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999 – A Canadian Case Study*, The Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, Canada.
- Brumby, J. (1999), Budgeting Reforms in OECD Member Countries, in: S. Schiavo-Campo e D. Tommasi (eds.), *Managing Government Expenditures*, ...
- Carabba, M. (2004), “Esperienze e metodologie di valutazione: problemi e prospettive”, Relazione introduttiva alla VII Conferenza nazionale. Rete istituzionale per la misurazione dell'attività pubblica.
- Casavola, P., A. Pennisi, F. Utili (2009), “Indicators and targets in a multilevel government setting with increasing budget responsibilities: lessons from targeting essential services in the South of Italy”, forthcoming in *Rivista di Politica Economica*, sezione Saggio ad Invito.
- Cappello, G., P. Cipollone; A. Pennisi (2009) "Il controllo della spesa in istruzione: una questione di metodo" in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2009*, a cura di Maria Cecilia Guerra e Alberto Zanardi, Il Mulino, Studi e Ricerche, 2009.
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica*, Rapporto 2008.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*.
- De Ioanna, P., e C. Goretti (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino
- De Simone, E., A. Di Majo e D. Monacelli (2010), *Bilancio pubblico e scelte collettive: tendenze passate e implicazioni della nuova legislazione.*, mimeo.
- Dente, B., e N. Piratino (2008), “La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello stato”, Atti del Convegno Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “Riforma Bassanini”, Università degli Studi Roma Tre, 30 e 31 gennaio 2008.
- House of Commons, Treasury Committee (2007), *The 2007 Comprehensive Spending Review: prospects and processes*, Sixth Report of Session 2006-07, United Kingdom.
- Kelly, J. (2000), “Budgeting and Program Review in Canada 1994-2000”, *Australian Journal of Public Administration*, 59(3), settembre, pp. 72-78.
- Lamanna Di Salvo D. (2005), *L'adozione dei principi di contabilità economica nella redazione del bilancio dello Stato*, Editrice UNI Service, 2005.
- Lamartina, S., F. Mocavini e A. Pennisi (2009), “Introducing indicators in the Italian State budget process”, forthcoming in *Rivista di Politica Economica*, sezione Saggio ad Invito
- Ljungman, G. (2009), *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management*, IMF Working Paper n. 243, novembre.
- Ragioneria Generale dello Stato (2007), *Budgeting nei Paesi UE*, collana *Esperienze Internazionali*.
- Ragioneria Generale dello Stato (2008), *Regno Unito: il sistema di bilancio*, collana *Esperienze Internazionali*.
- Ragioneria Generale dello Stato (2010a), “La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Tavole statistiche 2007-2010”, collana *Studi e Pubblicazioni*.
- Ragioneria Generale dello Stato (2010b), “La riforma della contabilità e della finanza pubblica Novità, riflessioni e prospettive”, collana *Strumenti e metodi*.
- McCaffrey, J. (1978), Introduction to the Symposium “Budgeting in the Era of Resource Scarcity”, *Public Administration Review*, 38(6), gennaio-febbraio, pp. 510-11.
- OECD (1987), *The Control and the Management of Government Expenditure*, Parigi.
- OECD (2009), *Government at a Glance 2009*, Parigi.

- Odgen, D.M. (1978), "Beyond Zero Based Budgeting", *Public Administration Review*, 38(6), novembre-dicembre, pp. 528-29.
- Pyhrr, P. (1977), "The Zero-Based Approach to Government Budgeting", *Public Administration Review*, 37(1), gennaio-febbraio, pp. 1-8.
- Ragioneria Generale dello Stato (2009), *Rapporto sulla spesa della amministrazioni centrali dello Stato*, 2009.
- Ragioneria Generale dello Stato (2010), *La riforma della contabilità e della finanza pubblica*, (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Strumenti-/La-riforma/index.asp>)
- Robinson, M., e J. Brumby (2005), *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*, IMF Working Paper n. 210, novembre.
- Schick, A. (1966), "The road to PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, 26(4), dicembre, pp. 243-58.
- Schick, A. (1978), "Contemporary Problems in Financial Control", *Public Administration Review*, 38(6), novembre-dicembre, pp. 513-19.
- Schick, A. (1987), "Adapting Budget Practices to Fiscal stress: Experience in Democratic Countries", *Economica*, ...
- Schick, A. (2009), "The changing role of the central budget office", in OECD, *Evolutions in Budgetary Practice*, Paris, pp. 167-184.
- Traschys, D. (1986), "From Expansion to Restraint: Recent Developments in Budgeting", *Public Budgeting & Finance*, 6(3), pp. 25-37, autunno.
- Van Niekerk, N. (1987), "Changes in Budgetary Behavior and the Consequences for Public Management", *Economica* ...